

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO

**“TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS  
EN EL ESTADO MEXICANO”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

**SONIA REBECA ESPINOZA GALINDO**

ASESOR DE TESIS:

LIC. ARTURO GONZÁLEZ JIMÉNEZ

**MÉXICO, D.F. 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**GRACIAS,**

**A MI MADRE,** por haberme dado la vida,

**A DIOS,** por permitirme conservarla,

**A LA VIDA MISMA** por rodearme de los familiares, amigos y maestros que han hecho de este trayecto un aprendizaje constante,

**Y A MI AMADA UNIVERSIDAD** por permitirme conocer su universalidad y lograr despertar en mí aspiraciones de superación.

*Al Licenciado Arturo González Jiménez, por su tiempo y dedicación, sin los cuales este proyecto no hubiera sido posible.*

**Especial agradecimiento a:**

**Lic. Francisco Joaquín Moreno y Gutiérrez,**

**Lic. Humberto Enrique Ruiz Torres,**

**Lic. Luis Omar esperón Pita,**

**Lic. Rodolfo Salvador Luna de la Torre,**

**Lic. Ana Luisa Leal Aguirre,**

**Por su voto de confianza y enseñanzas continuas.**

**y**

**Al amor de mi vida por incentivar me a crecer día a día.**

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN.

### CAPITULO I

#### EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS

- 1.1 Concepto de Estado.
- 1.2 Elementos del Estado.
  - 1.2.1 El Elemento Humano.
  - 1.2.2 El Elemento Territorial o Geográfico.
  - 1.2.3 El Poder.
- 1.3 Los fines del Estado.

### CAPITULO II

#### DERECHO A LA INFORMACIÓN

- 2.1. El Estado como garante del Derecho a la Información.
  - 2.1.1. Concepto y Características del Derecho a la Información.
  - 2.1.2. El Estado como sujeto activo en el proceso de la información.
- 2.2. Clasificación de la Información pública gubernamental.
  - 2.2.1. Información Reservada.
  - 2.2.2. Información Confidencial.
- 2.3. De la Garantía a la Privacidad y a la Intimidad.
  - 2.3.1. Protección de Datos Personales.
  - 2.3.2. Del procedimiento de Corrección de Datos. Habeas data.

### CAPITULO III

#### TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

- 3.1. Aspectos generales de la Transparencia y Rendición de cuentas.
- 3.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

- 3.2.1. Antecedentes.
- 3.2.2. Objetivos.
- 3.2.3. Estructura de la Ley.
- 3.2.4. Sujetos Obligados.
- 3.2.5. Principio de publicidad.

## **CAPITULO IV**

### **EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

- 4.1. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.
  - 4.1.1. Naturaleza jurídica y Fines.
  - 4.1.2. Competencia.
  - 4.1.3. Del procedimiento de Acceso ante la Dependencia o Entidad.
  - 4.1.4. Participación Ciudadana.
  - 4.1.5. Unidad de Enlace en las Dependencias de Gobierno.
  - 4.1.6. Comité de Información.
  - 4.1.7. Procedimiento de recurso de revisión ante el IFAI.
- 4.2. Control Judicial.
  - 4.2.1. Tiempos de Respuesta.
  - 4.2.2. Principio de definitividad de las resoluciones del IFAI.

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.**

## **BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCION

Tradicionalmente, el uso exclusivo y secreto que los gobiernos, a través de sus representantes, han hecho de la información, ha sido un instrumento del ejercicio discrecional del poder y de los recursos públicos. Este uso discrecional de la información y el indebido ejercicio del poder, entre otros factores, han contribuido a crear una barrera divisoria entre el Estado y la sociedad civil y ha impedido que esta última incida directa e informadamente en la elaboración de políticas públicas que fomenten el bienestar general.

La democracia, entendida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, comprende para su eficaz desarrollo, entre otras, la transparencia, la rendición de cuentas y lo concerniente al derecho que tienen los individuos para acceder a la información generada y obtenida por el Estado en el ejercicio de la función pública.

Sin embargo, la participación ciudadana en nuestro país, se ha visto coartada en gran medida por la desconfianza social, por lo que,



la actividad de las autoridades debe estar íntimamente ligada con brindar lo necesario para el acceso a la justicia de los ciudadanos, lo cual implica el establecimiento de tribunales eficaces, de instituciones que protejan sus derechos humanos de manera efectiva, de información sobre cómo operan las autoridades, y en qué gastan el dinero público, de métodos alternativos de solución de controversias efectivos, de acceso de los ciudadanos a la salud y a la educación, de leyes eficaces y sencillas, así como de métodos efectivos para prevenir y erradicar la discriminación y la pobreza, etc.

La transparencia y la rendición de cuentas en el actuar público dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, ya que permiten vigilar que éste sirva al bien común, y contribuyen a que sus actores atiendan al interés general, antes que a sus intereses particulares.

Por lo anterior, el Derecho a la información en un Estado democrático implica la posibilidad y la capacidad de los individuos de buscar, recibir y difundir cualquier tipo de información por cualquier

medio existente en un contexto en el que dichas posibilidad y capacidad estén garantizadas por el propio Estado.

Una vertiente fundamental del derecho a la información es el derecho de acceso a la información pública, es decir, la posibilidad y garantía de los individuos de conocer aquella información generada, recibida y/o conservada por instituciones gubernamentales, ya que partiendo de la premisa de que en el Estado están delegadas ciertas atribuciones que residen originariamente en los ciudadanos, la información que el Estado utiliza para realizar sus funciones le pertenece al conjunto de individuos y grupos que le permiten existir.

La implantación del derecho de acceso a la información pública en un país conlleva a una serie de modificaciones trascendentales en la forma de operar del Estado, en donde la transparencia es aquella cualidad de los gobiernos democráticos, que guarda estrecha relación con el derecho de acceso a la información pública, consistente en dejar ver al público sus estructuras, funcionamiento y procesos de toma de decisiones.

Por lo que respecta al Estado Mexicano, la regulación de la información durmió durante muchos años, por lo que la discrecionalidad en el actuar público era la regla general y la transparencia y publicidad, la particular.

Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en Junio de 2002, cuya finalidad primordial es la de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal, se pretende asegurar el cumplimiento a lo señalado por la última parte del artículo 6° constitucional.

Sin embargo, es importante señalar, que el derecho de acceso a la información pública, como su nombre lo indica, señala que sólo podrá conocerse la información que tenga dicho carácter, por lo que aquella que sea de índole privada, deberá ser puesta bajo ciertos límites de acceso que son impuestos por la existencia de otros

derechos, fundamentalmente, el derecho a la privacidad y aquellos aspectos que pueden violentar la vida y permanencia del Estado.

En virtud de lo expuesto, en el presente trabajo, analizaremos la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como principal logro del Derecho de acceso a la información pública, así como instrumento de la Transparencia y de la Rendición de cuentas en México y principio fundamental de un Estado democrático, en donde la participación ciudadana es la base sobre la que deben desenvolverse dichos preceptos.

Si bien, la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como las disposiciones relativas en la materia y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) representan un gran avance en la democratización del Estado Mexicano, debemos recordar que es la conciencia ciudadana el verdadero motor del cambio democrático y esta se adquiere cuando la persona se otorga a sí misma el derecho de exigir lo que le corresponde con fines de utilidad pública.

## **CAPITULO I**

### **EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS**

Hablar del Estado y los elementos que lo conforman es entrar en un tema polémico, en razón de la gran cantidad de acepciones generadas por los expertos en la materia, quienes pretenden describir con exactitud esta abstracción jurídica, la cual ha sido un protagonista importantísimo de la vida social, y que se hace presente en los aspectos más insignificantes de la cotidianidad mediante mecanismos de control que se renuevan de acuerdo con la creciente complejidad de las relaciones humanas.

El ser humano es por naturaleza un ser político con un deseo de dejar tras de sí otro ser a su semejanza. Con el sedentarismo, primera manifestación de agrupación del homo sapiens, éste se vio en la necesidad de organizarse en pequeños grupos y asentarse en un lugar, aprendiendo de esta forma a convivir con más seres de su misma especie, repartiendo deberes y obligaciones. Después, el mismo hombre primitivo, forma la primera institución social: La familia, cuya evolución es importante por ser la primera unión de seres humanos y base de la sociedad.

Sin embargo, la familia no alcanza a cubrir las exigencias de los hombres, de ahí que el ser humano busca conformar grupos sociales

más amplios creando de esta forma a la comunidad primaria denominada aldea.

Por lo anterior, la familia y la aldea son por naturaleza los dos primeros estadios de la vida humana, pero no constituyen la cúspide de las comunidades de los humanos: La evolución del conjunto de aldeas es la ciudad (la polis), dentro de las cuales, se encuentra aquella que ha logrado ser autosuficiente, *la comunidad autárquica*, que da origen al siguiente estadio social, la "Ciudad-Estado".

Posteriormente, el Imperio, que tiene su cúspide con el Imperio Romano, cuya caída significa la desaparición del concepto Ciudad-Estado, y la llegada de la primera concepción de Estado, el cual tuvo que trascender y enterrar a las viejas estructuras políticas que le precedieron (los feudos, principalmente).

En esta larga pugna del Estado contra las añejas estructuras, el derecho ha caminado de la mano de aquél como una fuerza opuesta al sistema de privilegios propios de la forma antigua de organización política. El derecho evoluciona con el Estado y se vincula con él cada día más, hasta llegar a confundirse con el propio Estado, al grado de ser considerados por algunos teóricos (como Kelsen), una misma cosa, afirmando que el Estado no es sino, la expresión jurídica de la sociedad.

Aunque son múltiples las definiciones acerca del Estado, podemos concebirlo lisa y llanamente, como la forma de organización del poder político de una determinada población en un lugar específico. En este sentido, abordaremos en este capítulo algunas de las definiciones más representativas del Estado y analizaremos sus principales elementos.

### **1.1. Evolución y Concepto de Estado.**

La base fundamental del Estado es el ser humano, por lo que la idea de Estado no ha sido siempre la misma, ni siquiera en su denominación. Es por eso que antes de empezar a tratar el concepto de Estado, es importante tener un panorama general del desarrollo y concepción del mismo a través del tiempo.

Aún cuando no conocemos con exactitud el origen de la palabra Estado, desde el punto de vista jurídico-político, si podemos afirmar que no es sino hasta el Renacimiento, cuando por primera vez surge el nombre *statí*, término tomado y sostenido por Maquiavelo.

En Grecia, el vocablo "*polis*" significaba ciudad, y cuya extensión comprendía los límites territoriales de la ciudad. En Roma, se denominaba *civitas* a la comunidad social, que también quiere decir ciudad. Igualmente existió una terminología para denominar la comunidad de intereses: *res publica*, la cosa común a todo el pueblo,

la comunidad de los ciudadanos. Esta voz *república* se siguió utilizando durante varios siglos para denominar a la comunidad política en sentido general. Posteriormente, y en la actualidad, la palabra República se refiere a una forma de gobierno.

Con el crecimiento de Roma no se modificaron esas expresiones y se siguió empleando la palabra *civitas*, y así solamente tenían plenitud de derechos el *cives romanus*, es decir, el ciudadano.

A pesar de que las ciudades de Grecia y Roma basaron su desarrollo sobre el trabajo de los esclavos y que su estructura política fue obra de los hombres libres, propietarios de aquellos hombres-cosas, lo cierto es que estos pueblos acuñaron los orígenes de la concepción de Estado democrático, con las limitantes de la época.

Los griegos tenían costumbres organizacionales, en las cuales se permitía la participación en los asuntos públicos por medio de asambleas y no presentaban un alto sentido de centralización y personalización de la autoridad. Su autoridad no estaba basada en una sola persona, sino que se dividía en varios jefes y aún se reconocía el "consejo de ancianos". Los teóricos políticos de esa época consideraban al Estado por una parte como la ciudad o el sitio donde debe desarrollarse la plenitud de la vida humana; por otro lado solo se referían a las funciones públicas concedidas a cualquier ciudadano que pueda realizarlas mediante la renovación de los cargos.



Tanto para los griegos, que nombraron al Estado *Polis*, como para los romanos, que consideraban que el Estado es *la civitas*, la comunidad de ciudadanos es idéntica al Estado, lo que implica que el territorio es una condición para la vida sedentaria, pero no es un elemento integrante de la comunidad humana.

Mientras nosotros empleamos la palabra Estado como concepto jurídico, los romanos hablaban normalmente del *populus*, pero el pueblo romano tampoco era una persona jurídica, sino una comunidad, lo cual no se motiva en la ausencia de un poder de abstracción, sino en una toma interna de conciencia, ya que la vida política descansaba en la acción conjunta de todos los ciudadanos.

Es imposible hablar del concepto de Estado como actualmente lo conocemos antes de la Edad Media, ya que a lo largo de la historia de la Edad Antigua y del Medievo, las naciones asumieron algunas de las características que conforman la noción actual del Estado Moderno; sin embargo, esa idea terminó de ser integrada a la luz racionalista de los pensadores de la ilustración, quienes dilucidaron, delimitaron y conformaron de entre los resquicios del anacrónico sistema feudal, a la entidad que hoy definimos como Estado.

La Edad Media vivía una poliarquía constituida en estamentos, en donde, como señala el maestro Mario de la Cueva:

“el primero formado por los señores feudales, cuyo conjunto constituía la nobleza...  
el segundo se constituyó con el clero...  
y el tercero fue integrado con los descendientes de la nobleza a los que no les correspondió título nobiliario y con los habitantes de las villas y ciudades.”<sup>1</sup>

Aún cuando el derecho medieval no conservó ni la idea, ni la institución de la esclavitud, la condición de los siervos en las tierras de los señores feudales era una forma disfrazada de esclavitud. La idea del poder en esta época se basaba en la creación Divina y en la justificación de la división social.

Fue en Italia, durante el Renacimiento, que se presentó el problema de tener que distinguir la totalidad, de las diversas comunidades políticas particulares en que estaba dividida la península itálica. Cada reino era una *Citá*. Y entonces se empezó a usar la palabra “Estado”: Estado de Florencia, Estado de Roma, etc.

De esta manera se dio con un término que podría aplicarse a cualquier fenómeno político, no obstante la forma que revistiese, una monarquía, una república, un principado, un Estado grande, un Estado pequeño, etc.

En el siglo XVI ya se usó la palabra Estado, como la expresión corriente para designar a toda comunidad política autónoma.

---

<sup>1</sup> DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. Pág. 36.

En el Renacimiento nace el Estado moderno y entonces también surgió la palabra para designarlo.

Nicolás Maquiavelo, considerado el padre de la Teoría del Estado y la Ciencia Política; de origen florentino, vivió entre los años de 1469 y 1527. Su principal obra política es *“El Príncipe”*, misma que empezó con esta expresión:

*"Los Estados y las soberanías que tienen o han tenido autoridad sobre los hombres, fueron o son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos; o completamente nuevos, cual lo fue Milán para Francisco Sforza o miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como el reino de Nápoles respecto a la revolución de España. Los Estados así adquiridos, o los gobernaba antes un príncipe, o gozaban de libertad, y se adquieren, o con ajenas armas, o con las propias, por caso afortunado o por valor y genio".<sup>2</sup>*

A lo largo del Príncipe, se evidencia que la palabra Estado es utilizada en su antiguo sentido latino *statum* que deviene del verbo *estare* y cuyo significado se reduce a situación o condición, y efectivamente el objeto de dicho libro es compilar toda una serie de normas políticas, organizadas conforme a una lógica que permitiere al monarca mantener la situación que hasta entonces había caracterizado al poder; para aumentarlo a efecto de reafirmar su soberanía y presencia en su nación, sin necesidad de modificar las condiciones del régimen de gobierno.

---

<sup>2</sup> MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*, Editorial Época, S.A. México, 1979, pág. 15.

Maquiavelo no se ocupa de definir lo que debe considerarse como Estado, aún cuando es el primero en usar dicho término para referirse a las organizaciones políticas del bajo medievo, cuyo poder era ejercido en parte por los reyes y príncipes y otra facción por los grandes terratenientes, sino que fueron los pensadores ilustrados los que se ocuparon posteriormente de precisar el fenómeno que ya Maquiavelo había vislumbrado y al que llamó Estado.

La moral no tiene cabida en la política ni en el arte de gobernar, explicaba Nicolás Maquiavelo como una de las principales consideraciones para el mantenimiento del poder.

En la época del absolutismo, se tomaba al Estado como un régimen político en el que una sola persona, el soberano, ejercía el poder con carácter arbitrario, sin límites jurídicos ni de ninguna otra manera, al grado que Luis XIV, rey de Francia, se atreve a decir la ya conocida frase "El Estado soy yo", indicando la más pura esencia del absolutismo en sí. El Estado no era sino una prolongación de las características absolutas del rey en ese tiempo.

Es en este sentido, que el pueblo sintió la negación total de sus derechos, empezando así a crecer el resentimiento y surgiendo poco a poco la semilla de la rebelión, para culminar el 14 de julio de 1789, con la Revolución Francesa. La mayor aportación que este levantamiento dio fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano,

que se fundamentó en la teoría de Jean Jacob Rosseau, plasmada en su obra "El Contrato Social."

Por lo anterior, podríamos decir que se considera a la Revolución Francesa como la pauta principal del cambio de la evolución del significado de la palabra Estado.

Europa, a mediados del siglo XVIII, presentaba en todas las naciones en ella asentadas, gobiernos constituidos como monarquías absolutistas. El fundamento del mandato de los reyes era explicado teológicamente, y se sostenía en el derecho dinástico de los monarcas como una prerrogativa a partir de la cual se legitimaba su ascenso y mantenimiento en el poder. Así como en el Derecho Divino de los Reyes, sostenido por la Teoría de la Soberanía de Jean Bodine, consistente en que el poder era una orden divina y el soberano o Rey era la reencarnación de Dios en la tierra, por ende el encargado de hacer cumplir las ordenanzas de Dios.

La excepción de este orden era Inglaterra, ya que ninguna otra nación había logrado prever que el gobierno, identificado hasta entonces con el monarca, pudiera ser circunscrito al marco normativo impuesto por sectores de la población. Por el contrario, se explicaba al país y su situación política como la unidad de una entidad inmutable, que había sido creada por Dios, y sólo él, representado por la Iglesia y los reyes, podía instrumentar su propio marco legal de atribuciones,

que en todo favorecían a los eclesiásticos y a los nobles más encumbrados.

Se pensaba que los reyes sólo debían rendir cuenta de su actuación a Dios, este concepto era una verdad incuestionable hasta el siglo XVIII.

El racionalismo surgido a inicios de la Edad Moderna, tuvo por preocupación, encontrar las circunstancias que habían logrado constituir a los diversos reinos existentes. Los filósofos empiristas de esa época trataron de analizar la evolución del Estado a partir de una dialéctica histórica que explicara el origen y la praxis del poder de los gobernantes, para encontrarle una respuesta en la existencia social.

Por su parte, Thomas Hobbes (1588-1679), de origen inglés y cuya obra principal de teoría política fue intitulada *Leviathan*, que se traduce como la materia forma y poder de una comunidad, en la cual supuso como propósito de los gobernantes lograr el orden social a partir del caos que provoca la vida comunal en una situación que favorecía la lucha de todos contra todos en un mundo carente de moral.

Para Hobbes el hombre es malo por naturaleza y con él se inicia el pensamiento contractualista que influyo el pensamiento del siglo XVIII. Hobbes explica que los hombres, ante las injusticias que sucedían durante la convivencia en el Estado Natural, se reunieron

para convenir en un pacto social una serie de principios que la generalidad aceptó y en consecuencia sirvió para regir a la universalidad de la población y subsecuentemente, esos mismos hombres eligieron a un representante común que velara e hiciera respetar dichos convencionalismos, el cual se personificó con el monarca, y señala:

“una vez firmado el contrato, los seres humanos se abandonaron al impulso de sus pasiones y volvieron a cometer las injusticias que habían caracterizado a la sociedad, mientras que los reyes, se dedicaron entonces a la tarea que se les había encomendado, controlar y gobernar a los seres humanos para darle un orden al caos en el cual subsistía la sociedad de su nación.”<sup>3</sup>

Hobbes considera que el pacto social es irreversible, y al igual que Maquiavelo, no concebía aún la distinción entre Estado y gobernante, por el contrario, él señala:

“el monarca es la síntesis de ambos elementos y esto a su vez, es el producto del estado natural de las cosas, en el que el deber básico de los ciudadanos es la obediencia y el resultado de la obediencia es la protección.”<sup>4</sup>

Con Hobbes apreciamos que al Estado se le deja de dar una explicación desde el ámbito teológico y se concibe a la población como un elemento que en un primer momento tiene la posibilidad de determinar e imponer al gobernante que dirija la nación, una serie de

---

<sup>3</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatán o la materia forma y poder de una República Eclesiástica y Civil*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 2006. Pág. 415.

<sup>4</sup> XIRAU, Ramón. *Introducción a la historia de la filosofía*. UNAM, p. 224.

normas generales a las cuales debe someterse. Sin embargo, este filósofo explicaba que:

“el pacto es irreversible, y por lo tanto se manifiesta abiertamente en contra de la imposición del parlamento al rey, pues considera que tal instrumento es ajeno a la naturaleza del Estado y que sólo tiende a favorecer a sectores aislados de la población.”<sup>5</sup>

Por otro lado, el inglés John Locke (1623 a 1704), cuyas obras importantes son *El Ensayo sobre el Entendimiento Humano* y *el Ensayo sobre el Gobierno Civil*, se refiere a la naturaleza del hombre de forma distinta a Hobbes, lo define siguiendo a Aristóteles, como un animal político, cuya esencia lo ha conducido a estatuir la sociedad. El pacto social implica una relación mutua. Si en Hobbes, el contrato llevaba a abdicar los derechos individuales para ponerlos en manos de una persona, Locke afirma por su cuenta que:

“el pacto es bilateral y se aplica tanto a los ciudadanos como a los legisladores y al rey, que son ciudadanos como los demás. El poder del rey tiene bases legales, y el rey no puede actuar en contra de las bases que han servido para establecerlo en el poder.”<sup>6</sup>

La trascendencia del pensamiento filosófico de Locke reside en que plantea el derecho y la obligación moral que yace en la población para provocar la revolución cuando el gobierno actúa de forma contraria a la confianza que se le ha depositado.

---

<sup>5</sup> HOBBS, Thomas. Op. Cit. Pág. 96.

<sup>6</sup> LOCKE, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Edit. Porrúa. México 2003. Pág. 85.



Los perfiles del Estado se empiezan a definir a partir de las teorías de Locke, quien hace participar como integrante de esa entidad a la población, que se une por costumbres y leyes en un territorio definido, y el gobernante se vislumbra como defensor de sus súbditos, siendo el primero que vislumbra la famosa teoría de la división de poderes.

El pensamiento de Locke, se vio influido por los logros que obtuvo la burguesía con las revoluciones del siglo XVII; y por conducto de sus ideas, el Estado deja de ser considerado, como hasta entonces lo había hecho el dogma religioso, como el medio para conducir a la perfección el abnegada alma de las criaturas humanas, para tornarse en la entidad que asegure el respeto de los derechos de los individuos.

A diferencia de Tomás Hobbes y de John Locke, que se preocuparon por buscar los aspectos que llevaron al hombre a estatuir la sociedad, Carlos Secondat Barón de Montesquieu tuvo el mérito de haber apoyado el desarrollo del movimiento enciclopedista. Este ilustrado era de origen francés y vivió de 1689 a 1755, su obra máxima fue el Ensayo de *El Espíritu de las Leyes*.

Evocando los logros de la población británica frente a la monarquía y usando el método experimental comparativo, Montesquieu observó que el sistema parlamentarista es el mejor garante de los derechos de la población ante el absolutismo, observó que el Estado era una organización social; pero señaló que:

“dicha organización no provenía de la firma de algún pacto o contrato, sino de la conveniencia de ciertos principios fundamentales e inviolables, previstos en el orden de una Constitución.”<sup>7</sup>

Montesquieu considera que es por medio de la creación e imposición de leyes al Rey por vía del Parlamento y la resolución de controversias a través de la Corte que se puede acceder a la libertad que busca el ser humano con la creación del Estado.

El ideal consiste justamente en alcanzar la libertad máxima dentro de las posibilidades dictadas por las circunstancias naturales e históricas. Para ello precisa en primer lugar, una separación de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tal como Montesquieu la encontró en la Inglaterra de su tiempo, en cuya Constitución vio el ideal político deseable para Francia.

Respecto al ejercicio de la función ejecutiva, Montesquieu consideró que entre el despotismo, la monarquía y la democracia, la mejor depositaria para su desarrollo, debía ser decididamente la monarquía, por lo que:

“La función ejecutiva así asignada al monarca, debía ser limitada de tal manera que se evitara que pudiera derivar en el despotismo, sobre todo a causa de que era una función unipersonalista.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> MONTESQUIEU. Del Espíritu de las leyes. Edit. Porrúa. México 2005. Libro XI. Pág. 178.

<sup>8</sup> Íbidem.

Al tenor del pensamiento de este filósofo se comenzaron a considerar cada uno de los elementos del Estado: Territorio, Población y Poder político (incluso algunos autores hablan de orden jurídico como cuarto elemento del Estado). También con el pensamiento de Montesquieu, el Estado se definió como una entidad de naturaleza jurídica.

Posteriormente, los pensadores del siglo XIX van a elaborar y desarrollar la Teoría del Estado, dedicándose a definir sobre todo cuáles son los fines que debe de perseguir dicha entidad.

Juan Jacobo Rousseau, nacido en Ginebra, vivió de 1712 a 1788. En 1741 se estableció en París, donde tuvo contacto con el enciclopedismo, conoció a Denis Diderot y Condillac. Sus principales obras son *El Contrato Social*, *El progreso de las ciencias y las artes*, *La corrupción de las costumbres*, y su *Discurso sobre la desigualdad entre los hombres*.

Rousseau considero que el Estado favoreció el desarrollo científico y tecnológico, que son las principales causas de la perversión e infelicidad humanas. Apunta que el pasado del hombre debió darse en circunstancias naturales, primitivas y felices, en las cuales, los humanos vivían en una verdadera libertad; y consideró que el avance científico y tecnológico, sólo favoreció la esclavitud del hombre y el surgimiento de mayores diferencias entre los miembros de la sociedad.

Este pensador consideró que:

“cuando los hombres se reunieron a firmar el pacto social, se dio el proceso de civilización, cuya consecuencia fue el surgimiento de la propiedad y del egoísmo, y el sometimiento de la voluntad de cada uno de los individuos a la voluntad de la generalidad.”<sup>9</sup>

Por ello, a la vista de Rousseau, debería ser destruida tanto la civilización como el Estado y todos aquellos artificios que se han creado para limitar la libertad de los individuos.

El legado de la postura de este pensador a la Teoría del Estado fue el de aportar una serie de aspectos y principios morales a las actividades que el Estado realiza limitando los derechos individuales.

Para Immanuel Kant, el soberano de los Estados es el pueblo, y la expresión de esta idea se cristaliza en el proceso legislativo a partir del cual se tutelan los derechos y las libertades individuales. Kant fue de origen alemán y vivió de 1724 a 1804, sus principales obras son *La crítica de la razón pura* y *La crítica de la razón práctica*.

Kant considera que la obra legislativa que del parlamento emana, debe someterse a la organización establecida por el pacto y el contrato sociales, por lo que para Kant, el origen del Estado, y por ello el de su naturaleza política se puede encontrar en el Contrato Social.

---

<sup>9</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social o Principios de Derecho político. Discurso sobre el origen de la desigualdad. Edit. Porrúa. México 2003. Pág. 155.

Asimismo, señala que:

“la finalidad del Estado se sostiene a partir del reconocimiento y del respeto de los derechos individuales.”<sup>10</sup>

En este sentido, Kant comprende la libertad moral del conjunto social, dicho respeto sólo se puede conseguir mediante la Ley. Kant estima que el componente de todo Estado, en esencia, son sus hombres, quienes deben buscar en el Estado la posibilidad de la realización de ese fin, por su parte el Estado no deberá por eso pretender usar a los hombres como medios para conseguir sus propias metas.

Juan Amadeo Fichte, discípulo de Kant, es originario de Alemania, vivió de 1762 a 1814. Sus principales obras son *El Destino del Hombre*, *El sistema de la moral* y *Sobre la noción de la teoría de la Ciencia*. Es considerado como el principal forjador del nacionalismo alemán. En su análisis del Estado, el filósofo se dedica a estudiar la función que la entidad debe asumir frente al fenómeno económico. Así se constituye como uno de los iniciadores de las ideas socialistas de la Teoría del Estado.

Jorge Guillermo Hegel (1770 y 1831), nació en Stuttgart. Su sistema filosófico es denominado como idealismo lógico o absoluto, para él existe el ser puro, como idea. Hegel estima que el primer

---

<sup>10</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres. Crítica de la Razón Práctica*. Edit. Porrúa. México 2000. Pág. 172

principio político es el Derecho, y en consecuencia le da al Derecho un lugar prominente entre sus definiciones, entendiéndolo como:

“la causa de persistencia histórica y matriz de la política.”<sup>11</sup>

Hegel explica que el hombre se sabe como ser social y como tal se regula a sí para lograr la esencia de su naturaleza, que es la libertad, así surge el Derecho como un principio común a todos los hombres y que es el mismo que da sentido a la existencia del Estado. Afirma este filósofo que nada existe por sobre el Estado excepto lo absoluto, que es la libertad del hombre.

Es en este sentido que el hombre ha creado diversas formas de Estado en su devenir histórico, con el objeto de lograr la liberación del espíritu.

Por consecuencia y toda vez que el Estado tiene por primer móvil a la libertad, no podrá considerarse según Hegel, al Estado como un deber ser, sino como la expresión de una ética superior.

A partir de las ideas de Hegel se considera un sistema ético que permea desde el ámbito individual al social y finalmente a todo el Estado.

Hans Kelsen, nació en Praga en 1881, su principal obra es *La Teoría Pura del Derecho*. Este pensador señala que:

---

<sup>11</sup> HEGEL. G.F. Edit. Juan Pablos Edr. México 2004. Pág. 168.

“se opone a considerar al Estado desde ámbitos sociológicos, políticos, históricos, económicos o cualquier otra posición que no libere la definición de Estado de cualquier contenido ideológico que lo contamine.”<sup>12</sup>

Kelsen considera que una visión desde cualquiera de esos aspectos, sólo ofrece una perspectiva parcial de lo que debe de considerarse como Estado. Su estudio partió de una lógica que persigue librar la explicación del Derecho de cualquier elemento ajeno a su naturaleza.

Kelsen aprecia que la naturaleza o ser del Estado, desde su origen se ha encontrado determinada por la estructura que precisa el contenido de la norma jurídica fundamental del mismo y que es la Constitución, la cual tiene por contenido el deber ser del propio Estado. De esta forma, Kelsen pone en tensión la naturaleza ontológica del Estado entre dos opuestos: el ser y el deber ser.

Como síntesis, el filósofo termina por identificar al Estado con el conjunto de preceptos que lo norman. El Estado sólo puede ser y se limitará al marco que le sea impuesto por la norma jurídica, de esta manera Teoría del Estado y Teoría del Derecho se identifican y se vuelven sinónimas. El Estado no puede ser aquello que la norma jurídica no contemple. Por ello el Estado según Kelsen, debe de interesarnos por la forma y el contenido de los preceptos legales.

---

<sup>12</sup> KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Edit. Porrúa. México 2003. Pág. 248.

Con la Teoría Pura del Derecho, se alcanza un grado de abstracción que demuestra la complejidad que puede lograr al ocuparse del Estado. En realidad ni el Estado ni el Derecho pueden ser verdaderamente y totalmente aislados de las realidades sociales, históricas, políticas e incluso geográficas, que sobre ambos influyen.

Sin embargo, en la explicación del Estado y su esencia no se puede dejar de considerar la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen para asumir una posición filosófica frente al fenómeno que nos ocupa.

Aún cuando no es propósito de este capítulo agotar todas las apreciaciones que se han formulado respecto del Estado, consideramos que son útiles las definiciones y consideraciones aquí vertidas como un mero punto de partida de lo que debemos de considerar como la idea del Estado.

En primera instancia, debemos mencionar que el Estado definido gramaticalmente, según el Diccionario de la Real Academia Española, es:

“la situación en que se encuentra una persona o cosa, y en especial cada uno de los sucesivos modos de ser de una persona o cosa sujeta a cambios que influyen en su condición.”<sup>13</sup>

Es decir, como bien apunta la maestra Arnaíz Amigo:

---

<sup>13</sup> Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Vigésima Primera Edición. Tomo 1. Madrid 1992. Pág. 905



“el Estado, tiene la raíz del verbo *estar*, que es distinta de la de *ser*. Estado es lo que está ahí, pero que cambia, o que está accidental o circunstancialmente.”<sup>14</sup>

Asimismo, esta ilustre maestra elige tres, entre las abundantes definiciones existentes sobre el Estado, que son las siguientes:

“1) Definición A-histórica, que precisamente por no tener historia, es válida para todos los tiempos y que señala que *“El Estado como Institución política es la forma política de un pueblo o la organización política suprema de un pueblo”*.

2) La de Jellinek, que considera que *el Estado es la agrupación humana sedentaria con un poder de mando originario*.

3) La de León Duguit, quien estima que *el Estado existe y existió allí donde hubo una relación entre gobernantes y gobernados en orden a la solidaridad social.*”<sup>15</sup>

Es importante resaltar que no se puede confundir al Estado con alguno de sus elementos, en este caso el poder, ya que el Estado es una abstracción.

Al hablar de Estado debemos hacer mención de las definiciones jurídicas y las sociológicas, pero en este punto los conceptos se encuentran sumamente matizados ideológicamente ya que la filosofía política entiende al Estado de una manera diferente; la visión sociológica monopoliza el uso legítimo de la fuerza en un territorio determinado; mientras que la visión jurídica comprende la comunidad de personas fijadas en un territorio determinado, legalmente independiente de control externo, y que posee un gobierno organizado

---

<sup>14</sup> ARNAIZ AMIGO, Aurora. El Estado y sus fundamentos institucionales. Editorial Trillas. México 1995. Pág. 40.

<sup>15</sup> Ídem. Pág. 38.

que crea y aplica la ley sobre las personas y grupos dentro de su jurisdicción.

La palabra Estado en términos jurídico-político se le debe, como ya mencionamos a Maquiavelo, quien introdujo esta palabra en su obra "El Príncipe". Sin embargo, en un sentido vulgar, no científico, señala el maestro Serra Rojas, se dan dos amplias acepciones al Estado:

*“por una parte, El Estado entendido como estructura social y confundido con el pueblo y el Estado como poder”<sup>16</sup>*

En este último sentido, se confunde al Estado con algunas de sus manifestaciones como son el gobierno o el ejército.

Sin embargo, para llegar a una elaboración correcta del concepto de Estado, señala el maestro Posada:

*“se debe buscar una teoría intermedia entre el ideal abstracto que menciona Jellinek y el empírico histórico, que señala Bluntschli, armonizando lo real con lo racional”<sup>17</sup>*

Y entonces apunta que lo ideal debe ser una expresión de lo real, por lo que el concepto de Estado deberá comprender, no lo que haya sido el Estado, sino lo que es, mediante la interpretación de los datos reales.

---

<sup>16</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. 15ª Edición. Edit. Porrúa. México, 2000. Pág. 166-167.

<sup>17</sup> Citado por PORRÚA Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Vigésimo Tercera Edición. Edit. Porrúa. México 1990. Pág. 184.

En este sentido, el maestro Porrúa Pérez, siguiendo el método propuesto por Posada define al Estado de la forma siguiente:

*“El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.”<sup>18</sup>*

Podemos además agrupar las distintas definiciones sobre el Estado de acuerdo con la posición metodológica que se adopte. Sánchez Agesta las clasifica en:

• **Deontológicas:** Recordando que la deontología es la ciencia o tratado de los deberes. Esta corriente propone una idea de la naturaleza del Estado asignándole fines. Se incluyen las corrientes de la escuela del Derecho Natural y la aristotélico-tomista del bien común.

• **Sociológicas:** Son aquellas que destacan al Estado como una agrupación social calificada por las propiedades del poder, ubicándose dentro de esta corriente a Jellinek, Heller y Weber.

• **Jurídicas:** conciben al Estado como un sistema de derecho, siendo ésta la posición de Kelsen y Del Vecchio, entre otros.

• **Políticas:** consideran al Estado como una forma de vida, caracterizadas por su poder de dominación, como son las posturas de Oppenheimer, Marx y Engel.”<sup>19</sup>

Por su parte, la maestra Arnaíz Amigo, señala que el Estado como concepción es una abstracción, no una ficción. Asimismo, refiere que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica, dando como resultado: La organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio

---

<sup>18</sup> PORRÚA Pérez, Francisco. Op. Cit. Pág. 190.

<sup>19</sup> SANCHEZ Agesta, Luis. Principios de Teoría Política. Edit. Edas de Derecho Reunidas. 1990. Pág. 324.

determinados, cuya realidad está constituida por los siguientes elementos:

- a. Una agrupación social humana, que viene a ser la población;
- b. Un territorio, que es la realidad físico-geográfica;
- c. Un orden jurídico;
- d. Soberanía, que implica independencia y autodeterminación; y
- e. Un gobierno.”<sup>20</sup>

Así las cosas, podemos concebir al **Estado como la forma de organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.**

Los fines que tiene el Estado, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí son constantes y, en última instancia, pueden identificarse con el bien común, el bienestar de la sociedad, la justicia social, etc.

André Hauriou define al Estado como:

*"Agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción"*<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> ARNAIZ AMIGO, Aurora. El Estado y sus fundamentos institucionales. Edit. Trillas. México 1995. Pág. 39.

<sup>21</sup> HAURIOU, André: "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Ediciones Ariel, 1980. Pág. 114.

Por su parte, D. D. Raphael, concluye en el capítulo “La política y el Estado” de su obra intitulada *Problemas de filosofía política*, en el cual examina los rasgos distintivos del Estado, afirmando que:

*“podemos definir el Estado como una asociación ideada primordialmente para mantener el orden y la seguridad, que ejerce una jurisdicción universal dentro de unos límites territoriales, utilizando para ello el derecho respaldado por la fuerza, y a la cual se le reconoce una autoridad soberana”*.<sup>22</sup>

En su conocida obra *Teoría General del Estado*, Jellinek da primero un concepto social de Estado como:

*“la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en su territorio.”*<sup>23</sup>

Mientras que en el concepto jurídico ve en el Estado:

*“la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un territorio determinado”, o más sintéticamente “la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.”*<sup>24</sup>

De igual forma no podemos dejar de mencionar a Weber, quien acentúa en su definición de Estado como una forma de dominación política que le caracteriza. Primeramente, señala que:

*“Una asociación de dominación debe llamarse asociación política cuando y en la medida en que su existencia y la validez de sus ordenaciones, dentro de un ámbito geográfico determinado, estén*

---

<sup>22</sup> RAPHAEL, D.D. *Problemas de Filosofía Política*. Edit. Alianza, 1983. Pág. 64.

<sup>23</sup> JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 2004. pág. 133.

<sup>24</sup> Idem. pág. 135

*garantizados de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo."*<sup>25</sup>

Y luego añade que:

*"Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente."*<sup>26</sup>

Maurice Duverger por su parte, señala que la palabra Estado posee dos sentidos:

"el Estado nación y el Estado-gobierno. En su primer sentido, designa la sociedad nacional, y por tanto, un tipo de agrupamiento humano que nació a fines de la Edad Media y que es, en la actualidad, la organización más fuerte y mejor integrada. El término Estado-gobierno designa a los gobernantes, a los jefes de la sociedad nacional."<sup>27</sup>

Como es de apreciarse, en la base del Estado se encuentran una serie de hechos sociales, una serie de relaciones humanas conformadas por actos del hombre, vemos que el Estado es, por consiguiente, como señala el maestro Porrúa Pérez:

"una creación humana, consistente en relaciones de voluntad de una variedad de hombres, encontrando individuos que mandan y otros que obedecen, y que además de estas relaciones de dominio, también tienen entre sí, relaciones de igualdad."<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> WEBER, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México 1986, pág. 43.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edit. Ariel. México 1996. Pág 214.

<sup>28</sup> PORRÚA Pérez, Francisco. Op. Cit. Pág. 185.

Sin embargo, esa base del Estado conformada por actos del ser humano se encuentra variable, ya que tales actos están en un constante cambio, por lo que se debe encontrar un criterio de unificación de esas relaciones humanas como una unidad.

Son diversos los criterios de unificación que podrían mencionarse, sin embargo es la unificación teleológica, es decir la persecución de un fin, la que sí puede servir como criterio unificador de un conjunto de hechos variables, ya que los mismos fines perseguidos por la comunidad de hombres que se agrupan políticamente los unifica, hacen nacer una unidad colectiva o de asociación, y así, puede considerarse al Estado como unidad de asociación, ya que cuando el ser humano se unifica con los demás persiguiendo un fin político, forma al Estado.

Al respecto, el maestro Francisco Porrúa señala que el Estado es un ente cultural, por presentar las características que distinguen a estos seres, especificándose en la realidad como el resultado de la actividad finalística del hombre. En consecuencia, el concepto social de Estado para este autor es:

*“El Estado es la unidad de asociación dotado originariamente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.”<sup>29</sup>*

No obstante la importancia de la definición sociológica del Estado, debemos de tomar en cuenta el aspecto jurídico para

---

<sup>29</sup> Ídem. Pág. 187-189.

complementarlo, ya que el Estado se autolimita sometiénndose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad, atribuyéndole derechos y obligaciones y haciéndolo así un ente jurídico.

Como concepto jurídico, hemos mencionado que Jellinek define al Estado como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o en forma más resumida, *la corporación territorial dotada de un poder de mando originario*.

Asimismo, el maestro Serra Rojas, dice que:

*“El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.” “Se integra con una población, elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.”*<sup>30</sup>

Por su parte, el maestro Porrúa al agregar ese elemento jurídico estima que el Estado:

*“...es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.”*<sup>31</sup>

De la anterior definición, este maestro señala lo que pedagógicamente se denomina los **elementos del Estado**, porque en realidad el Estado presenta una unidad indisoluble y su vida es el

---

<sup>30</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 170.

<sup>31</sup> Ídem. Pág 190.



resultado de esa unión de elementos que integran su concepto y que se anotan a continuación:

- a) La presencia de una sociedad humana como género próximo de la definición.
- b) Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad.
- c) Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano, en el seno de la misma sociedad.
- d) Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad.
- e) Una teleología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

Además de esos elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales:

- “a) Soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.
- b) Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.
- c) Sumisión al derecho, que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible.”<sup>32</sup>

Finalmente, y tomando en consideración los diversos conceptos aquí vertidos, podemos expresar que nuestra definición de Estado, que contiene los elementos que más adelante expresaremos, es la siguiente: **Agrupación humana establecida en un territorio determinado, con una forma de poder político organizado para la obtención de fines comunes.**

---

<sup>32</sup> Ibidem.

## 1.2. Elementos del Estado.

Toda vez que, como hemos señalado, el Estado es un ente socio-jurídico, en su integración concurren una serie de elementos cuantitativos y cualitativos que le dan forma y características propias.

“El Estado como organización política de un país, es la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y que gobierna a una población específica, por lo que de acuerdo con la Teoría Tradicional, el Estado se compone de tres elementos: Territorio, Población y Poder.”<sup>33</sup>

Cabe señalar, que actualmente el término Población se ha cambiado por pueblo y en algunos casos como ciudadanía, ya que el término población deriva más de una concepción matemática y de estadística. A estos elementos, podemos agregar la norma jurídica y la persecución de los fines en el Estado como organización política suprema de un pueblo.

**El Poder Público** puede definirse de manera general como la capacidad que tiene el aparato institucional para imponer a la sociedad el cumplimiento y la aceptación de las decisiones del gobierno u órgano ejecutivo del Estado. La teoría jurídica moderna identifica al poder, con soberanía o capacidad jurídica del Estado.

---

<sup>33</sup> JELLINEK, Georg. Op. Cit. Pág. 202.

**El Territorio**, por su parte, es el espacio físico donde se ejerce el poder, se encuentra claramente delimitado con respecto al de otros Estados y coincide con los límites de la soberanía.

**El Pueblo** sobre el cual actúa el Estado, es una comunidad humana que posee elementos culturales, vínculos económicos, tradiciones e historia comunes, lo que configura un espíritu solidario que, generalmente, es anterior a la formación de la organización política.

Corresponde ahora, el estudio de los elementos que conforman al Estado.

### **1.2.1.El Elemento Humano.**

Este elemento es esencial en la conformación del Estado, quizás más importante aún que el mismo territorio. Algunos tratadistas del derecho admiten la posibilidad de que pueda existir un Estado sin territorio, pero definitivamente nadie admite que puede haber un Estado sin Pueblo.

Cicerón, en el libro primero de la República, en una de las más finas definiciones de la historia, menciona que:

*“Pueblo no es toda reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino la sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común.”*<sup>34</sup>

Definición que, de la misma manera que los escritos griegos, habla del pueblo como una comunidad humana y de sus leyes producto de la recta razón.

En tales condiciones, el Pueblo, la sociedad humana y jurídicamente organizada es la que le da la base de sustentación, la razón de ser a la existencia de un Estado; entonces entendemos a la población en un sentido aritmético como el número de hombres y mujeres que componen un Estado.

Es de destacarse que la etimología de la palabra pueblo, es un poco incierta, así como de la voz población, esta última proviene del latín (*populatio-ônis*), no del griego y curiosamente significa devastación, estrago; como despoblación. En efecto, en el latín clásico y post-clásico, según lo interpretaron Julio César, Tito Livio, Plinio, denotaba saqueo, devastación, despojo, corrupción, presa, pillaje. Después, en la Edad Media, varió su significado por el de población, pueblo, muchedumbre, dependiendo del autor y la época. La univocidad entre población y pueblo, dada en la Edad Media, se proyecta a las otras lenguas de raíz latina, cuyo significado, según los respectivos diccionarios, es tanto para referirse a los habitantes de un

---

<sup>34</sup> DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 30.

territorio determinado, como a villas, siguiendo más la etimología de la palabra latina *populus*, que la de *populatio-ônis*.

Sin embargo, la palabra población se refiere más a un concepto matemático o estadístico, consistente únicamente en determinar el número de seres humanos que habitan un determinado espacio físico, ya sea una ciudad, una entidad federativa, un país, un continente, inclusive el mundo, por lo que jurídicamente es más correcto hablar de pueblo, que es el término político-jurídico reconocido por nuestra propia Constitución (véase artículo 39 Constitucional).

Por tanto, los conceptos población, pueblo y nación no deben ser confundidos, pues en un primer momento, el concepto de *población* como ya se dijo se utiliza para designar un conjunto de hombres en un sentido aritmético, es decir, es el número de habitantes de un Estado, mientras que el concepto de *pueblo* es el conjunto de individuos que integran una comunidad política que goza de derechos civiles y políticos.

“En otros términos, jurídicamente el pueblo son los ciudadanos de un Estado.”<sup>35</sup>

En cuanto a la Nación, de acuerdo con Manzini, es:

“una sociedad natural de hombres con unidad de territorio, de costumbres y de lengua y con una vida y conciencia comunes, por lo

---

<sup>35</sup> GONZALEZ JIMENEZ, Arturo. Apuntes de Teoría General del Estado. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 2003. Pág. 52

que la nacionalidad es un determinado carácter o conjunto de características que afectan a un grupo de individuos haciéndolos afines, es decir dándoles homogeneidad.”<sup>36</sup>

La Nación engloba todos los conceptos, desde las hordas hasta una población grande, pues esta noción está por encima de cualquier colectividad social, la cual va generar un vínculo con el Estado denominado Nacionalidad. La Nación es un concepto más emotivo, viene a ser el sentimiento de una solidaridad que vincula a los individuos en su voluntad de vivir en conjunto.

La nacionalidad es el lazo jurídico, calidad, pertenencia o vínculo que une a los seres humanos, en un Estado determinado por haber nacido en el territorio nacional, o los que adquieren este status, por naturalización.

Por lo que se refiere a la ciudadanía como atributo de la nacionalidad, alude a la calidad y derecho de los ciudadanos.

“En general comprende al conjunto de los ciudadanos de un Estado, con facultad para integrar el cuerpo electoral y consecuentemente para intervenir en la vida pública nacional. La ciudadanía es la condición jurídica de una persona con relación al Estado, que le faculta a intervenir en la formación de la voluntad del Estado y participar en las decisiones fundamentales del mismo.”<sup>37</sup>

Por lo que corresponde al Estado Mexicano, la nacionalidad se puede adquirir a través del *ius soli*, *ius sanguini* y *la naturalización*, tal

---

<sup>36</sup> Citado por PORRÚA PÉREZ, Francisco. Op. Cit. Pág. 263.

<sup>37</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 263.

y como lo establece el artículo 30 de nuestra Constitución Política, al señalar que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, siendo mexicanos por nacimiento:

“I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.”<sup>38</sup>

De igual forma reconoce que son mexicanos por naturalización:

“I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y

II.-La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”<sup>39</sup>

Es importante además, que esos individuos integrantes del Estado, como nacionales, ciudadanos, compartan aspiraciones e intereses similares y es tarea esencial del Estado promover el sentimiento de integración de sus habitantes, así como de aquellas minorías étnicas que cohabitan en él, a fin de evitar falsas autonomías que solo conllevan a un desmembramiento de la unidad política nacional. Asimismo, es el Estado, a través de su orden jurídico, el que establece quien es o no nacional de un Estado.

---

<sup>38</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa. México 2006.

<sup>39</sup> *Ibidem*

La importancia del Pueblo como elemento humano del Estado, además de ser el elemento básico para su surgimiento, es que políticamente es la base para saber la cantidad de electores y elegidos en una legislación electoral; es el punto de referencia para la creación de municipios y distritos metropolitanos y para determinar la cantidad de servicios públicos necesarios, económicamente determina la cantidad de personas que poseen trabajo estable y los efectos en el campo de la producción, así como comprobar las personas o población desocupada, socialmente permite al Estado conocer el nivel educativo de sus integrantes, a través de censos, así como sus preferencias sexuales, políticas, religiosas y poder así tomar las medidas pertinentes para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

Además, el pueblo desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble, ya que puede, en efecto, ser considerada como objeto y como sujeto de la actividad estatal. La doctrina expuesta tiene su antecedente en la distinción, esbozada por Rousseau, entre súbdito y ciudadanos al señalar:

“...en cuanto súbditos, los hombres que integran la población se encuentran sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del principio del poder; pero en cuanto ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y consecuentemente, son sujetos de la actividad del Estado”.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. Op. Cit. Pág. 264.



Es, por ende, falsa la tesis que concibe al Estado dividido en dos personas distintas, no ligadas por vínculo jurídico alguno: el soberano, por una parte, y el pueblo, por la otra. En cuanto objeto del imperium, el pueblo se revela como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado. En cuanto sujeto, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación. La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, en favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

Ahora bien, la población de un Estado no se limita, por cierto, a sus nacionales, y tampoco todos ellos viven dentro de sus fronteras. Por exclusión, los que no son nacionales el derecho los considera extranjeros, de los que la gran mayoría serán nacionales de otro país aunque siempre habrá casos de apátridas. En virtud del principio de territorialidad, o si quiere por el carácter universal de la jurisdicción del Estado, sus leyes obligarán también a los extranjeros salvo que en algunas materias existan normas especiales para los mismos. De igual modo, la legislación de cada país, y a veces también los tratados internacionales, regulan la situación jurídica de los extranjeros, sobre todo a efectos de su ingreso y permanencia en el territorio nacional.

El elemento humano es, en suma, básico para la existencia del Estado, ya que la concepción del Estado es inseparable de una concepción del hombre.

### **1.2.2.El Elemento Territorial o Geográfico**

El elemento humano que conforma al Estado requiere de un espacio en donde desarrollarse y establecerse para llevar a cabo sus actividades y delimitar el ámbito del ejercicio del poder, donde pueda imponer sus propias reglas y rechazar la intervención de cualquier poder ajeno, por lo que la formación estatal misma supone un territorio, sin cuya existencia no podría haber Estado.

Esta porción del globo terráqueo donde se asienta el Estado, debe considerarse en un sentido tridimensional, es decir, el espacio sobre el cual el Estado ejerce su validez es un espacio de tres dimensiones que se extiende a lo ancho y a lo largo, en altura y profundidad.

El territorio, como elemento esencial del Estado ocupa dentro del campo de nuestra disciplina jurídica un tema de estudio especial, en cuanto a que no sólo sirve de asiento a la masa poblacional con rasgos de unidad que le definen de una manera particular y donde convergen una pluralidad de situaciones sociales y políticas que forman parte de los asuntos y fines que deben ser atendidos por las

instituciones del Estado, sino que el territorio ha de ser considerado como el ámbito espacial dentro del cual el Estado ejerce su soberanía.

Este elemento constitutivo del Estado es de primer orden para que surja y se conserve éste, por lo que el maestro Ignacio Burgoa afirma que como elemento del Estado, el territorio es:

“el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o “imperium”. Como esfera de competencia el Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones.”<sup>41</sup>

El territorio es, en sentido estricto, el espacio dentro del cual el Estado tiene la facultad para ejecutar actos coactivos, con exclusión de todos los otros Estados; y en sentido amplio comprende además del espacio mencionado, aquella superficie en la cual el Estado, lo mismo que todos los Estados, puede realizar su acción coactiva, es decir, que incluye el espacio aéreo, el mar territorial, las islas, islotes, y demás formaciones que se encuentran dentro del mar territorial, lo mismo que el subsuelo.

De conformidad con el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;

---

<sup>41</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México 2005. Pág. 263.

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.”<sup>42</sup>

La importancia del territorio para con el pueblo es determinante, ya que es la base para el desarrollo de sus actividades, sean éstas económicas, culturales o recreativas y que proporciona la base geográfica-física para la actuación del poder estatal.

La relación jurídica que se establece entre el Estado y su Territorio es, para Carré de Malberg, de Imperium, pues:

“el Estado no tiene sobre el Territorio una potestad de dominación y no es propietario del suelo sobre el que ejerce la potestad estatal, lo cual sería el Dominio.”<sup>43</sup>

El territorio, según esta teoría, vendría a determinar el marco dentro del cual el Estado ejerce la potestad estatal o Imperium, el cual es, por su naturaleza, un poder sobre las personas.

Tanto la Constitución, como el orden jurídico en general enumeran los diferentes dominios que comprende el territorio. Ellos son los siguientes:

---

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa. México 2006.

<sup>43</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. Teoría General del Estado. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1998. Pág. 23.

a. “El dominio terrestre, que comprende la extensión limitada de la superficie sólida y descubierta del territorio nacional, mismo que se encuentra estipulado en el artículo 27 constitucional.

b. El dominio marítimo. El mar territorial esta constituido por la faja de mar que se extiende desde las playas hasta el alta mar libre, una extensión marítima que abarca desde las costas hasta el límite del mar abierto. Se establecen en el artículo 27, párrafo quinto y artículo 42, fracción quinta de nuestra Constitución Política.

c. El dominio del subsuelo, que es la capa inmediata debajo de la tierra vegetal, cuyas materias señala el artículo 27, párrafo cuarto.

d. El dominio aéreo, establecido en los artículos 27, párrafo cuarto y 42, fracción VI de nuestra Constitución y no obstante las numerosas opiniones sobre lo que debe entenderse por dominio aéreo o espacio aéreo, los esfuerzos de la organización de las Naciones Unidas no han logrado poner de acuerdo a los Estados sobre la naturaleza y extensión de este dominio.

e. El dominio de las aguas. El referido artículo 27 constitucional, párrafo quinto hace una amplia enumeración de cuáles son las aguas propiedad de la Nación, de lo cual podemos clasificarlas en aguas públicas y privadas.

f. La plataforma continental y los zócalos submarinos. Además de lo señalado en los artículos 27 constitucional, párrafo cuarto y 42, fracción cuarta, la Convención sobre la plataforma continental, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en Ginebra en 1958, artículo primero, la plataforma continental designa: a) el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas, y b) el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de las islas.

g. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites del mayor reflujo anuales. Art. 29, fracc. IV de la Ley General de Bienes Nacionales.

h. La zona marítima, cuyo régimen es fijado por diversos ordenamientos, primordialmente el artículo 27, párrafo V de la Constitución, la Ley General de Bienes Nacionales, así como la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal y la Ley General de Vías de Comunicación, entre otros.

i. La zona exclusiva.”<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Páginas 277-284.

Si bien es cierto, el territorio es un elemento esencial para la conformación y existencia del Estado, también lo es, como lo señala Heller, que:

*“...sólo interesa en cuanto espacio habitado por el hombre.”*<sup>45</sup>

### **1.2.3.El Poder.**

Toda sociedad organizada ha menester de una voluntad que la dirija. Esta voluntad constituye el poder del grupo, el cual puede manifestarse de manera coactiva o mediante otras formas.

“La existencia del Rey como señor absoluto con mando y poder sobre los demás señores a él supeditados, fue el requisito previo e inmediato a la aparición del Estado y de la conciencia nacional del pueblo, hemos de convenir en que ese pretendido representante político investido de plenos poderes hizo posible la aparición del tercer elemento constitutivo del Estado (poder supremo), que unido al elemento previo (pueblo) y a la condición espacial simultánea al surgimiento del representante (territorio), hizo realidad el advenimiento del Estado Moderno.”<sup>46</sup>

El poder político público al que se refiere este elemento del Estado, entonces no es más que la representación de la autoridad a cuya orden se encuentran sometidos los habitantes del Estado. El poder en general, es el dominio de unos sobre otros. Asimismo, lo entendemos como la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos, con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser por uso de la fuerza, la coerción,

---

<sup>45</sup> HELLER, Herman. Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1992. Pág. 161.

<sup>46</sup> ARNAIZ AMIGO, Aurora. Op. Cit. Pág. 38.

voluntaria, o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentadas.

En sentido amplio, el poder es la capacidad de *influir* en el comportamiento ajeno. En sentido estricto, es la capacidad de *modificar* el comportamiento ajeno.

Don Andrés Serra Rojas señala:

*“En el Derecho público moderno el poder se refiere a la autoridad que tiene los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado.”*<sup>47</sup>

Por su parte, Maurice Houriou, define al poder político de la siguiente manera:

*“El poder es una libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del Derecho.”*<sup>48</sup>

Para Georges Burdeau el poder:

*“...es una fuerza nacida de la conciencia social destinada a conducir al grupo en la búsqueda del bien común y capaz dado el caso, de imponer a los miembros la actividad que ella ordena...”*<sup>49</sup>

El poder simple, o no coactivo, tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no está en condiciones de asegurar el cumplimiento de aquéllas por sí mismo,

---

<sup>47</sup> SERRA Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 294.

<sup>48</sup> Citado por Porrúa Pérez Francisco. Op. Cit. Pág. 307.

<sup>49</sup> BURDEAU, Georges. Tratado de Ciencia Política. Tomo I, Volúmen III, México 1984, Pág. 32.

es decir, con medios propios. Cuando una organización carece de poder coactivo, los individuos que la forman tienen libertad para abandonarla en cualquier momento, además de que en cierta forma tienen libertad de no obedecer las normas establecidas.

Si una organización ejerce un poder simple, los medios de que dispone para sancionar sus mandatos no son de tipo coactivo, sino meramente disciplinarios. El poder de dominación es, en cambio, irresistible. Los mandatos que expide tienen una pretensión de validez absoluta, y pueden ser impuestos en forma coactiva, aún contra la voluntad del obligado.

En realidad el poder aparece como una necesidad natural en la existencia del Estado, ya que es difícil construir una organización política sin una autoridad que dirija todas las situaciones y actuaciones en que se encuentran los integrantes de esa organización.

Ahora bien, el poder del Estado se institucionaliza, esto es:

“no importa quien lo ejerza, un individuo o un grupo. El poder político como tal, no deviene en ser facultativo de ningún individuo ni corporación, se hace residir esa autoridad en el Estado, ya que quien lo ejerce lo hace en nombre y representación del Estado, no a título personal.”<sup>50</sup>

El problema del poder consiste en la decisión sobre si alguien tiene derecho a gobernar a los hombres. En el libro tercero, párrafo

---

<sup>50</sup> GONZALEZ JIMÉNEZ, Arturo. Op. Cit. Pág. 66



cuarto de *La Política*, explicó Aristóteles que la diferencia en los sistemas de gobierno radica en el hecho de que el poder puede ejercerse por una sola persona, por varias, o por todo el pueblo, de donde dedujo la existencia de tres formas justas de gobierno:

“monarquía, aristocracia y democracia, que son aquellas en las que el poder se ejerce conforme a la justicia en beneficio de todos, y de otras tres formas injustas, la tiranía, la oligarquía y la demagogia, antítesis de las primeras en el terreno de la justicia.”<sup>51</sup>

Para *la República*, de Platón, son tres las condiciones que deben reunir los gobernantes, ante todo, serán los hombres más capaces, a cuyo fin se relata en el libro tercero *una noble mentira* para convencer a los ciudadanos de la excelencia del gobierno de los mejores, creando una sociedad estamental de hombres de oro, plata, hierro y bronce. El segundo paso es la educación, uno de los temas fundamentales del libro. Finalmente, los gobernantes conducirán un régimen de vida que les aparte de todo lo que no sea el cumplimiento de su deber. El filósofo se convence de que *la vida social tiene que descansar sobre las leyes que se den los hombres*, lo que parece constituir un anticipo de la idea del gobierno de las leyes y a la doctrina de la soberanía del pueblo como titular único de la facultad de legislar; o con otras palabras *Platón habla de la comunidad humana como autora de las leyes que habrán de regirla*, lo que a su vez implica que los llamados gobernantes no sean sino los guardianes encargados de la vigilancia de su cumplimiento.

---

<sup>51</sup> ARISTÓTELES, *La Política*. Editorial Espasa-Calpe, S.A., 13 edición, Madrid, España. Pág. 56.

Sin embargo, en un párrafo poco citado de *El Espíritu de Las Leyes*, Montesquieu hace la afirmación que no deja de ser sorprendente de que:

“es “necesario” que en la polis haya quienes manden y quienes sean mandados”, por ello es que de acuerdo a la naturaleza misma, es justo que el fuerte tenga más que el débil y el poderoso más que el que no lo es.”<sup>52</sup>

Podemos entonces decir que el poder es una fuerza encaminada que asume el Estado en búsqueda de sus fines, es el poder superior que se puede imponer a los miembros de la sociedad colectivamente.

Efectivamente, el poder público que a su vez es político, tendrá la diferenciación con cualquier otro poder en cuanto a que:

- “A) Tiene su origen o fuente directamente en la sociedad humana.
- B) Lo detenta y ejerce para toda la comunidad el Estado.
- C) Busca como finalidad, el Bien Común Público.
- D) Debe actuar dentro del marco del Derecho al cual se encuentra unido, pero no mezclado.
- E) El imperium, la majestad, la capacidad de imponerse aún contra la voluntad, de manera unilateral, coercitivamente.”<sup>53</sup>

Así las cosas, podemos decir entonces que el poder es entendido como la realización de la facultad de mando que tiene el Estado, es decir, que el poder se representa en la autoridad a cuyo orden se encuentran sometidos los habitantes o la población de un

---

<sup>52</sup> MONTESQUIEU. Op. Cit. Libro III. Páginas 689 y 690.

<sup>53</sup> GONZÁLEZ JIMENEZ, Arturo. Op. Cit. Pág. 65.

Estado, la cual junto con el territorio forman los tres elementos del mismo.

Sin embargo, el Estado no tiene derecho a dar órdenes incondicionales, esto es, dar órdenes que no estén sujetas a principios rectores. Sus órdenes no son legítimas sino en cuanto están condicionadas por su fin y permanecen fieles al espíritu de la institución. Solo es legítima la actividad del Estado cuando su orientación es positiva, cuando se dirige hacia la obtención de su fin específico. El Estado es una institución de competencia delimitada por su finalidad específica.

El Poder Político se considera legal cuando se somete a la Constitución y las leyes, cuando no cuenta sólo con la fuerza de coacción, sino que fundamentalmente es obedecido por su legitimidad, por el consentimiento de sus ciudadanos, quienes consideran a sus gobernantes e instituciones políticas como buenas, necesarias y justas. En el Estado Mexicano, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la división de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Una cualidad del Poder del Estado es la Soberanía, en el sentido que dicho poder no admite a ningún otro ni sobre él, ni en concurrencia con él. La soberanía es la facultad de designar el órgano supremo del Estado.

“Es el pueblo, erigido como poder constituyente, quien encarga el cuidado y ejercicio de la soberanía al Estado como un hecho real y jurídico de la sociedad, mediante una potestad, para que éste lo haga efectivo en su beneficio. En esta forma, el Estado tendrá la potestad, en forma de autoridad, jurisdicción o dominio, para ejercer el poder del pueblo en una especie de mandato.”<sup>54</sup>

Por lo tanto, como apunta bien la maestra Arnaíz Amigo:

*“El pueblo tiene soberanía, el gobernante autoridad, y el Estado es dueño de la potestad”.*<sup>55</sup>

Ese poder del pueblo será siempre primario u original, siendo el Estado quien actúa en atención a las facultades de esa soberanía conferida.

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: *“la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*

Asimismo, el artículo 41 de nuestra Carta Magna señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de

---

<sup>54</sup> *Ibidem*. Pág. 70.

<sup>55</sup> ARNAIZ AMIGO, Aurora. Op. Cit. Pág. 43.

los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

El bien público, fin del Estado, tiene por su calidad general un rango superior al bien particular o individual. En esta forma, la idea de bien público contiene en potencia la idea de soberanía. El organismo que tiene a su cargo el obtener la paz y la tranquilidad, la creación y el cumplimiento de las leyes, tiene que poseer un poder, un mando que le permita imponer de manera obligatoria sus decisiones.

En conclusión, la soberanía constituye en relación al poder del Estado una cualidad del mismo, que lo determina de una manera absoluta, de manera que la forma ideal del poder es con la posesión plena de la soberanía.

No hay gobierno ni gobernantes perfectos en el mundo, sin embargo los mejores han sido aquéllos que han contado con el pueblo y han respondido a sus ambiciones, por ello es que el ejercicio extralimitado del poder político conlleva riesgos para los gobernantes y perjuicios para los gobernados. El mal ejercicio que del poder se haga puede traer como consecuencia en el caso de los gobernados, la violencia, ya que el poder como tal entraña la disponibilidad de la fuerza, pero cuando los detentadores del poder abusan de la fuerza para tratar de imponer sus criterios a los gobernados, puede llegarse a la negación de los principios más claros a la dignidad de la persona humana.

Para quien detenta el poder, el ejercicio extralimitado del mismo también representa peligros cuyas consecuencias pueden afectar negativamente a los gobernados, como es el caso de la corrupción.

En virtud de lo anterior, todo poder debe estar sujeto a un control, normalmente regido por el ordenamiento jurídico, con vistas al bien común. Debe venir por delegación, es decir, pasar por procedimientos de elección de los dirigentes que representan a la sociedad. Debe haber división de poderes, para que uno limite al otro y de igual forma, debe haber rotación en los puestos de poder para evitar el nepotismo y la permanencia indeterminada en el poder de ciertos individuos.

Ninguna sociedad, puede existir sin un poder, ya que es absolutamente necesario para alcanzar todos sus fines propuestos que el Estado tenga ese *imperium*.

### **1.3. Los fines del Estado.**

Toda agrupación, ya sea política, civil, mercantil, etc., conlleva en su creación un fin específico a realizar y por lo cual fue instituido.

Desde el surgimiento de la Teoría del Estado con Maquiavelo, padre de la ciencia política, se explicaba a la divinidad no sólo como

un fin del Estado, sino como fin de la existencia y de la trascendencia universal.

Con la ilustración, y en lo sucesivo, las concepciones del Estado y sus fines, cambiaron su foco al humanismo, primero con una clara tendencia individualista que fue sustentada por el liberalismo que apenas se gestaba.

La sociedad en sí misma tiene un fin, sus integrantes tienen fines personales o individuales que al agruparse entre sí generan un interés colectivo que debe estar protegido por el Estado, estamos hablando del Bien Común.

Por lo tanto, podemos distinguir entre:

“el **Bien Particular** que es el que concierne de manera inmediata a cada individuo o grupo, y el **Bien Público**, que es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos.”<sup>56</sup>

El Estado como hecho socio-jurídico producto del ser humano, encamina su autoridad y su poder a alcanzar esos fines. Para ello, como menciona el maestro González Jiménez:

“se basta de los diversos órganos o poderes constituidos quienes llevan a cabo las funciones principales: gobierno y administración; impartición de justicia y la elaboración de leyes y normas que regulan las relaciones entre el Estado con los gobernantes y entre estos con sus similares.”<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. Op. Cit. Pág. 278.

<sup>57</sup> GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo. Op cit. Pág. 104

El Estado se contempla como el baluarte que garantiza la realización de los valores como la libertad, la justicia, la seguridad y el bien público, estos últimos se transforman entonces en las aspiraciones que se espera alcance la entidad estatal.

Esos fines son los que el ser humano pretende conseguir al convivir inmerso en la realidad del Estado, valores que tiendan a la realización del bien general, que es la meta última de todos los Estados.

Para la realización de lo anterior, el Estado debe constreñirse al Derecho y realizar sus actos bajo el amparo de las leyes e instituciones creadas por éste, ya que:

*“...sólo en el Estado de Justicia se logra la consecución del fin del Estado, el Bien Común.”<sup>58</sup>*

La Constitución aporta a los ciudadanos la certeza jurídica de que la actividad que cada uno de los órganos públicos desempeña, se realiza conforme a derecho y por lo tanto sujetas a las atribuciones conferidas por la Ley Suprema, y de no ser así la propia Carta Magna contempla las defensas que los ciudadanos pueden esgrimir en caso de arbitrariedades.

---

<sup>58</sup> GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. Valores del Estado en el Pensamiento Político. Editorial Mac Graw Hill. México 1997. Segunda Edición. Pág. 303.



Los cometidos del Estado son las tareas que realizan los órganos estatales al efectuar cada una de las facultades tendientes a la realización de las funciones de que sean depositarios.

Ahora bien, cabe señalar la distinción que el maestro Porrúa Pérez realiza en cuanto al bien común y bien público:

“siendo el primero el fin de toda sociedad y el segundo el fin específico de la sociedad estatal.”<sup>59</sup>

De igual forma el ilustre maestro señala como elementos formales del Bien Público:

- a) “ Necesidad de orden y de paz; ya que el egoísmo de los seres humanos los lleva a luchar los unos con los otros por los bienes materiales y toca entonces al Estado el crear el Derecho que habrá de regir la actividad de los particulares contando con el apoyo de la fuerza pública, buscando obtener el orden y la paz interiores, así como la armónica convivencia con los otros Estados.
- b) Necesidad de coordinación, entendido como la actividad del Estado dirigida a encausar la actividad de los particulares a través del orden jurídico, respetando su libertad.
- c) Necesidad de ayuda y suplencia de las actividades privadas, referente al apoyo del Estado para el desarrollo de determinados intereses particulares, es decir en múltiples ocasiones los individuos por sí solos no pueden realizar ciertas funciones de interés general, ya sean económicas, culturales, de beneficencia, etc., por lo que el Estado complementa esas actividades para el cumplimiento del Bien Público.”<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. Op. Cit. Pág. 277.

<sup>60</sup> Ídem. Pág. 279.

## **CAPÍTULO II**

### **DERECHO A LA INFORMACIÓN**

Entre los múltiples objetivos del Estado, se encuentra el de garantizar el acceso a la información pública a sus gobernados, promover la transparencia de la gestión pública, así como favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos y proteger los datos personales.

Los anteriores factores se interrelacionan uno con otro y su conjunción otorga a los individuos todas aquellas herramientas que les permiten valorar y formular un escrutinio crítico sobre el estado que guarda el actuar público.

#### **2.1 El Estado como garante del Derecho a la Información.**

El acceso a la información es un elemento imprescindible en la construcción de sociedades más justas y equitativas. El conocimiento de la gestión de los asuntos públicos contribuye al fortalecimiento de una sociedad informada y de la vida democrática en el país.

Sin embargo, para que lo anterior ocurra es necesaria la intervención del Estado a través de las Instituciones creadas para salvaguardar el Estado de Derecho democrático que permite a los ciudadanos incidir en las decisiones públicas.

En este sentido, una de las características de un gobierno democrático, implica, entre otras:

- a) El acceso de los gobernantes al poder a través del sufragio universal,
- b) Temporalidad de los mandatos de los gobernantes a fin de conseguir la rotación en el ejercicio de sus funciones públicas.
- c) Libre ejercicio de los derechos y garantías de los ciudadanos, tanto de los expresamente reconocidos en la Constitución, así como en los tratados internacionales y en las leyes.
- d) Órganos jurisdiccionales encargados de que se cumplan las garantías individuales, así como los derechos consagrados en la Constitución, los Tratados Internacionales y en las Leyes.
- e) Rendición de cuentas por parte de los gobernantes respecto de los actos que realicen.

Lo anterior implica que en un Estado de Derecho, el actuar del Estado y de las Instituciones que lo conforman debe estar subordinado al derecho, es decir, al contenido de normas que marcan los límites que deben ser objeto los actos de cada uno de sus protagonistas, lo cual se traduce en el respeto absoluto al principio de legalidad.

Los gobernantes en un sistema democrático son mandatarios de la sociedad, ya que han sido elegidos para que ocupen

determinadas funciones y para que cumplan con diversos cometidos de conformidad con un compromiso previo de respeto a la legalidad. De este modo se concreta la representación política, es decir, una relación entre gobernados y gobernantes que son los representantes de los primeros, en la cual los gobernantes deben de actuar en un marco de transparencia y de responsabilidad.

Sin embargo, es necesario que los gobernados puedan efectuar el control de sus gobernantes, y para ello deben contar con la información necesaria en tiempo y forma de toda la actividad que se realiza dentro de la esfera pública y que implica la toma de decisiones por parte de los gobernantes y que afectarán la vida pública de un país.

Es, en este sentido necesario el intercambio informativo entre gobernados y gobernantes, ya que de lo contrario, los gobernantes pueden actuar de manera discrecional en sus funciones, lo que implicaría desvíos en el ejercicio del poder, como lo hemos sufrido a lo largo de varios años.

La evolución de las instituciones democráticas a través del tiempo ha puesto de manifiesto que para que se cumplan sus postulados es necesario establecer un camino para constreñir a los obligados naturales a que ello ocurra. En nuestro país, desde los albores del constitucionalismo la concreción de dicho principio por

parte de quienes son los naturales obligados a dar tal información ha adolecido de serias deficiencias.

En efecto, el hecho de dar o no al conocimiento público un determinado acto de gobierno y su fundamentación, ha sido considerado en la práctica una suerte de potestad, dentro de una esfera de discrecionalidad de los responsables en brindarlo.

Lo anterior sucede porque se ha soslayado el hecho de determinar a quien le pertenece la información pública, lo cual no da lugar a muchas alternativas, ya que estamos frente a un saber que por ser público le corresponde a los gobernados y que de ningún modo puede permanecer de manera injustificada en el conocimiento exclusivo de los gobernantes.

En virtud de lo anterior ha sido necesario establecer mecanismos que posibiliten un mayor control de la actuación de los gobernantes, ya que en el marco de una democracia participativa, el detentar la información apropiada constituye un requisito *sine qua non* para poder intervenir en el actuar del gobierno desde la sociedad.

En México, una parte del derecho a la información, que era el derecho a informar, fue reconocido y protegido desde los orígenes del Derecho Constitucional Mexicano, al garantizar la libertad de expresión, que incluye el derecho a escribir y publicar. De este modo la libertad de imprenta la ordenaba el artículo 29 de los Elementos

Constitucionales de 1811 de Ignacio López Rayón; las libertades de expresión y de imprenta estaban contempladas en los artículos 371 de la Constitución de Cádiz de 1812; 40° de la Carta de Apatzingán de 1814; 50° de la Constitución de 1824; inciso VII de la Primera Ley de la Constitución de 1836; 9°, 10°, 11° y 12° de las Bases Orgánicas de 1843, y al igual que en la Ley Suprema vigente, en los artículos 6° y 7° de la Constitución de 1857.

Los anteriores documentos constitucionales coinciden en reconocer y proteger la libertad de expresión y la libertad de imprenta que, en sentido estricto, se trata de una sola garantía, la expresión, porque el derecho a escribir y publicar escritos es sólo una forma o un medio para manifestar las ideas. Sin embargo, esta distinción se realizó por razones históricas, pues al momento de formularse las garantías individuales, la imprenta era el medio más importante de difusión de las ideas, lo que propiciaba de manera considerable opiniones, juicios y críticas desfavorables para los gobernantes, ocasionando, desde entonces, abusos de las autoridades para coartar el derecho a escribir y publicar.

Las citadas constituciones también concuerdan en prohibir la censura previa de las libertades de expresión y de imprenta; asimismo, coinciden en limitar su ejercicio al respeto a los derechos humanos como el honor, la vida privada, los derechos de terceros y el orden público y remiten a leyes específicas para reglamentar estas libertades.

Sin embargo, no fue sino hasta 1948, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que nace la garantía fundamental del derecho a la información, en la cual se menciona que el derecho a la información es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía:

- a) el derecho a atraerse información,
- b) el derecho a informar y,
- c) el derecho a ser informado.

El derecho de atraerse información incluye las facultades de acceder a los archivos, registros y documentos públicos, así como la elección del medio de información.

El derecho a informar incluye las libertades de expresión y de imprenta, así como la de constitución de sociedades y empresas informativas.

El derecho a ser informado incluye las facultades de recibir información veraz y oportuna, la cual debe ser completa.

Como se observa, la libertad de expresión ha sido garantizada desde el siglo XVIII y la libertad de información es relativamente

nueva. Al respecto la UNESCO explica porqué esta libertad se tuteló hasta 1948:

*“Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante con la invención de la primera imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida que se desarrollaban los grandes medios de comunicación. El derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 de la Declaración Universal), traza una progresión histórica.”<sup>61</sup>*

México, a través del Ejecutivo ha ratificado tratados y convenciones a nivel internacional relacionadas con los derechos humanos dentro de los cuales se consagra el derecho a la información. Entre esos tratados se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, así como la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como “Pacto de San José de Costa Rica” de 1969, mismos que en el artículo 19, segundo numeral y artículo 13 respectivamente, señalan:

*“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”<sup>62</sup>*

Estos tratados establecen, entre otros, el derecho a buscar y recibir informaciones e ideas de toda índole.

---

<sup>61</sup> Citada por Villanueva Ernesto. Derecho Mexicano de la Información. Oxford University Press. México 2001. Pág 21

<sup>62</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José. *Derecho a la Información en México*. Edit. Porrúa. México. 2005. p. 103.



En este sentido, y derivado de esta nueva regulación mundial, el derecho a la información se concreta en nuestro país hasta 1977 con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de ese año, mediante el cual se reformaron diversos artículos, entre ellos el artículo 6º, al que se le adicionó la frase: “*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”, quedando como sigue:

*“ARTÍCULO 6º*

*La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”<sup>63</sup>*

Este decreto constituye la Reforma Política de 1977 -como generalmente se le conoce- y comprende, entre otros, cuestiones relativas a partidos políticos, en la cual se hizo referencia al derecho a la información al aludir el derecho de los partidos políticos de usar los canales de televisión. Dicha iniciativa, establece que por el carácter de interés público que se reconocía a los partidos políticos, el Estado debía asegurar las condiciones mínimas para su desarrollo y para recabar la adhesión ciudadana; así como garantizar la disposición equitativa de los medios que les permitan difundir sus principios, análisis, opiniones, tesis y programas, por lo que se estimaba conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y a la televisión, sin restringirlo a los

---

<sup>63</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto vigente actualizado al día. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitución/cn16.pdf>

periódicos electorales. De esta forma, la referida iniciativa establece textualmente lo siguiente:

*“Esta prerrogativa de los partidos políticos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto constitucional, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que esta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.*

*Siendo los partidos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.”*

Como se observa, el sentido original de la reforma para incluir el derecho constitucional a la información suponía la necesidad de establecer límites a los medios masivos de comunicación, encaminados a garantizar que los receptores de la información sean informados con veracidad, objetividad y oportunidad, así como a lograr el acceso de éstos a dichos medios.

A partir de esta nueva vertiente del derecho, se han planteado una serie de opiniones, interrogantes y debates en diversos sentidos sobre el concepto, la naturaleza y la reglamentación de este nuevo enfoque del derecho incluido en nuestra Constitución, que es el derecho a la información.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado en escasas ocasiones este derecho fundamental, emitiendo opiniones muy variadas sobre el tema, en las que se ha

concebido al derecho a la información como una garantía social de los partidos políticos, como un deber del Estado de informar la verdad y también, como una garantía individual limitada por el respeto a los intereses nacionales y sociales.

De este modo, en sus primeras interpretaciones sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se limitó a analizar la intención de la iniciativa de reforma, considerando al derecho a la información como una garantía social de los partidos políticos, en virtud de que nació como un atributo de éstos para informar a la población sobre sus programas, idearios y plataformas electorales, mediante su acceso a la radio y la televisión. Lo anterior, en los términos de la siguiente tesis:

***“INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.***

*La adición al artículo 6º constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “Reforma Política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento, que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las*

*normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea a favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.”*

*Amparo en revisión 10556/83. Ignacio Burgoa Orihuela. 15 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente Atanasio González Martínez. Secretario: Mario Pérez de León E.<sup>64</sup>*

Posteriormente, con motivo de los acontecimientos ocurridos en Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, en el Estado de Guerrero, en junio de 1995, el Presidente de la República solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación –solicitud número 3/96- ejerciera la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución, relativa a la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, cuando así lo estime conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado.

La resolución correspondiente determinó la existencia de la violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, y al mismo tiempo otorgó al derecho a la información una connotación más amplia, que entraña la obligación del Estado de informar la verdad. Este criterio se recogió en la siguiente tesis:

***“GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE***

---

<sup>64</sup> Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Parte X, Agosto, Tesis 2ª 1/92, p. 44.

**LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6° TAMBIÉN CONSTITUCIONAL.** *El artículo 6° Constitucional, in fine, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurren en su creación, se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas falta de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales, en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.”*

*Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.<sup>65</sup>*

En forma acertada, esta tesis rectifica el criterio anterior, al reconocer ciertas obligaciones del Estado derivadas del derecho a la información, que tienen que ver con el respeto a la verdad, señalando que las autoridades deben proporcionar información veraz y objetiva, absteniéndose de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, párrafo segundo.

---

<sup>65</sup> Pleno. Semanario judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Parte III. Junio de 1996. Tesis: P.LXXXIX/96, Pág. 513.

A través de otro caso, la suprema Corte de Justicia, reconoció el Derecho a la información como una garantía individual limitada por intereses nacionales y sociales, así como por el respeto a los derechos de los gobernados. Esto, de acuerdo con la siguiente tesis:

**“DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como "reserva de información" o "secreto burocrático". En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.**

*Amparo en revisión 3137/98. Bruno F. Villaseñor. 2 de diciembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.*<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Parte XI, Abril de 2000, Tesis: P.LX/2000, Página 74.

El avance que muestra esta tesis es que acepta al derecho a la información como una garantía individual, sin embargo establece limitaciones a este derecho fundamental, que tienen que ver con los intereses de la nación, de la sociedad, y de terceros. Los artículos 6° y 7° constitucionales limitan el ejercicio de la libertad de expresión y con ello el derecho a la información, respeto a la vida privada o derechos de terceros, a la moral y a la paz pública, al orden público y a no cometer ningún delito.

Es decir, la tesis citada establece dos restricciones adicionales a las previstas por la Constitución, relativas a la protección de los intereses nacionales y sociales.

La evolución de la interpretación del derecho a la información efectuada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se resume en la siguiente tesis que describe brevemente la forma en que este Alto Tribunal ha ido modificando, para ampliar, el contenido y alcance de esta garantía fundamental:

***“DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran***

*ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.*

*Amparo en revisión 3008/98. Ana Laura Sánchez Montiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.*

*Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.”<sup>67</sup>*

En este sentido, la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de principal y máximo interprete de las normas jurídicas emitidas en el Estado Mexicano, respecto al Derecho a la Información demuestra la evolución, a través del tiempo, de este derecho fundamental y de igual forma, evidencia la necesidad de seguir en busca de la correcta aplicación de este derecho, a fin de garantizar las bases democráticas en nuestro país.

---

<sup>67</sup> Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Parte XI, Abril de 2000, Tesis: P.XLV/2000, Página: 72.



Tomando en consideración lo hasta ahora expuesto resulta que el Estado es la única entidad en posibilidad de salvaguardar el derecho a la información en México, por lo que, como señala María Alicia Junco:

“la principal obligación del Estado como garante del Derecho a la información, consiste en un “no hacer”, es decir, no entorpecer ni evitar la libre circulación de información ni impedir u obstaculizar el acceso a ella. Además, debe, como obligación de “hacer”, emitir la legislación necesaria para crear el marco jurídico regulatorio de dicho derecho.”<sup>68</sup>

### **2.1.1. Concepto y Características del Derecho a la Información.**

Una vez analizados los antecedentes del Derecho a la información, es esencial conocer su concepto.

Como se ha observado, el derecho a la información surgió, en primer lugar como una garantía social y se señaló que su definición precisa quedaba en manos de la legislación secundaria. Sin embargo, es importante aclarar, que el derecho a la información, estructuralmente hablando, es una garantía individual, como lo ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se encuentra limitada por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros.

---

<sup>68</sup> JUNCO ESTEBAN, María Alicia. “El Derecho a la Información: De la penumbra a la Transparencia”. Editorial Porrúa. México, 2003. Pág. 17.

En este sentido, el derecho a la información por encontrarse consagrado en la Constitución, es un derecho reconocido al más alto nivel jurídico, y que como señala el maestro Burgoa:

“toda persona física o individuo, en su calidad de gobernado titular de las llamadas garantías individuales, goza del derecho subjetivo público que consiste en que el Estado garantice, asegure o proteja la información que pretende obtener.”<sup>69</sup>

Jorge Carpizo define al derecho de la información como:

*“el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el derecho a la información”*,<sup>70</sup>

De igual forma agrega que el Derecho a la Información es el objeto de estudio del Derecho de la Información.

Para Sergio López Ayllón:

“...el derecho a la información incluye tres libertades: buscar, recibir y difundir, que constituyen derechos subjetivos de los particulares frente al Estado y que pueden realizar libremente...”<sup>71</sup>

Asimismo, opina que el derecho a la información no es sino la reformulación jurídica de las libertades tradicionales de expresión e imprenta contenidas en los artículos 6° y 7° constitucionales, para

---

<sup>69</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José. *Op. Cit.* p. 105

<sup>70</sup> CARPIZO, Jorge. Derecho a la Información y Derechos Humanos. Edit. Porrúa. México 2003. Pág. 539.

<sup>71</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Derecho de la Información en Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana. UNAM. Edit. Porrúa. México 2002. Tomo IX. Pág 558 y 560.

adaptarlas a las nuevas condiciones de la información a finales del siglo XX.

Por su parte, Ernesto Villanueva afirma que el derecho a la información puede entenderse desde dos perspectivas:

“1.- *Lato sensu*, como el conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de: a) emitir opiniones-libertad de expresión-; b) investigar y difundir hechos y opiniones-libertad de información- y, c) recibir informaciones y opiniones- derecho a la información en *stricto sensu*.

2.- *Stricto sensu*, como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado.”<sup>72</sup>

De igual forma, define al derecho de la información como:

*“la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, medios y sociedad; así como los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio”.*<sup>73</sup>

Toda vez que el derecho a la información es una garantía fundamental que toda persona posee para acceder a la información, así como para informar y poder ser informado, esto conlleva a que el derecho a la información incluya de igual forma las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos. Lo anterior, implica que el Estado ejerza a su vez el derecho a informar, mismo que incluye el otorgar la facultad de ejercer varias libertades: la

---

<sup>72</sup> VILLANUEVA, Ernesto. Derecho Mexicano de la Información. Harla Oxford. México 2001. Págs 2 y 42.

<sup>73</sup> *Íbidem*

libertad de expresión, la libertad de imprenta, la constitución de empresas dedicadas al manejo de información, etc.

El Derecho a la Información señala García Murillo:

*“...es la libertad de expresión que amplía su ámbito para perfeccionarse, y definir facultades que realmente la hagan efectiva, para incorporar aspectos de la evolución científica y cultural de nuestros días que es indispensable tener en cuenta para fortalecerla, pero fundamentalmente para garantizar a la sociedad información objetiva, oportuna e imparcial como elementos imprescindibles del Estado democrático y plural. El derecho a la información contiene algunas libertades de carácter individual y otras de naturaleza social. Entre las primeras, podemos mencionar las libertades de expresión y de imprenta. Entre las segundas, el derecho de los lectores, escuchas y espectadores a recibir información oportuna y el acceso a documentación, pero el derecho a la información impregna a todos sus elementos y mecanismos de un alto contenido social.”<sup>74</sup>*

En virtud de lo expuesto, como señala la autora María Alicia Junco el derecho a la información debe entenderse como:

“La facultad que tiene todo individuo de recibir, acceder e investigar, buscar y difundir información.”<sup>75</sup>

Asimismo, podemos señalar como principales características del derecho a la información las siguientes:

“a) Es un derecho social que obliga al Estado a establecer las condiciones jurídicas que aseguren a la sociedad una información veraz y oportuna sobre hechos o conocimientos de interés general.

---

<sup>74</sup> GARCÍA MURILLO, José Guillermo. *Derecho a la Información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México*. Edit. Universidad de Guadalajara, México. 2004. p. 272.

<sup>75</sup> JUNCO ESTEBAN, María Alicia. Ob. Cit. pág. 11

- b) Se encuentra dentro de las garantías del gobernado, lo que lo convierte en un derecho subjetivo público, en donde el titular de dicho derecho es la persona o el individuo.
- c) Tiene un rango privilegiado entre los derechos civiles, ya que la libre expresión de las ideas cubre toda la extensa gama de actividades humanas.
- d) Contiene tres facultades jurídicas básicas, que son: la facultad de investigar, difundir y recibir información.
- e) La información proporcionada debe ser veraz, completa, objetiva, oportuna y asequible por igual a todos, ya que incidirá en la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones y participar en la construcción democrática.
- f) En el ejercicio de este derecho están involucrados tres sujetos:
  - 1. El Estado,
  - 2. Los medios para obtener la información, y
  - 3. Los particulares, donde cada uno asume derechos y obligaciones específicos.
- g) Tiene como bien tutelado a *la verdad*, siendo los titulares de dicho derecho todos los sujetos involucrados en el mismo.
- h) Se ejerce personalmente respecto de todo aquello que nos afecta y ante lo que podemos esgrimir un interés legítimo en conocer datos sobre hechos informativos, expedientes administrativos, denuncias y todo aquello que afecte a los ciudadanos en cualquiera de sus esferas.
- i) Tiene como encargado de garantizar y facilitar el derecho de acceso a la información al Estado, así como de proporcionar y poner a disposición de los particulares la información pública que transparente su gestión.”<sup>76</sup>

Sin embargo, el derecho a la información no es una potestad ilimitada de los gobernados, ya que, como se ha señalado, por razones de seguridad nacional o para proteger el derecho a la privacidad de los particulares, cuyos datos estén en potestad de algún órgano estatal, debe haber áreas reservadas del escrutinio público.

De igual forma, el derecho a la información tiene como límites:

---

<sup>76</sup> Algunas de las características fueron tomadas de la obra de JUNCO ESTEBAN, María Alicia. Ob. Cit. y otras fueron deducidas de lo expuesto.

“el respeto a la vida privada, a la paz pública, a la moral, la afectación o daño de derechos de terceros, provocar algún delito, perturbar el orden público, comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.”<sup>77</sup>

Atendiendo al principio de publicidad, la información que se encuentra en poder del Estado es pública, por lo que éste puede no proporcionar o negar el acceso únicamente a aquella información clasificada expresamente como reservada o confidencial, misma que será analizada más adelante.

Finalmente, cabe señalar que dentro del Derecho a la Información, se encuentra el Derecho de Acceso a la Información, mismo que se puede definir como **el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado.**

### **2.1.2. El Estado como sujeto activo en el proceso de la información.**

El Estado, visto como *“el conjunto de instituciones gubernamentales de una nación”*<sup>78</sup> juega varios papeles dentro del derecho a la información. Para entender al Estado como sujeto activo dentro de este derecho es importante conocer en que consiste el

---

<sup>77</sup> JUNCO ESTEBAN, María Alicia. Ob. Cit. pág. 27.

<sup>78</sup> DUVERGER, Maurice. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. Ariel. Barcelona, 1962, pág. 23.

prevaleciente Estado democrático, mismo que dio origen a la creación del derecho a la información.

En el Estado democrático el Estado y la sociedad interactúan en el ámbito de lo público, donde las cuestiones que pueden interesar a la colectividad se ponen de manifiesto y se discuten.

En este sentido:

“el carácter de sujeto activo del Estado en el derecho a la información, se refiere a su obligación de “hacer”, es decir, a que se encuentra obligado a proporcionar y a poner a disposición de sus gobernados la información pública, con lo que se establece un principio de transparencia que representa al Estado moderno.”<sup>79</sup>

Por otra parte, el Estado tendrá el carácter pasivo en tanto garante del derecho a la información, tal y como fue tratado en el punto primero de este capítulo.

De igual forma, el Estado tiene obligaciones de “no hacer” con respecto al acceso a la información, como lo señala María Alicia Junco:

*“Los registros públicos, las gacetas, los diarios o periódicos oficiales y los archivos generales, son lugares o documentos públicos pertenecientes al Estado, a los que tiene acceso cualquier individuo que requiera información que se encuentren en ellos teniendo el Estado la obligación de no impedir el acceso a dichas oficinas o documentos públicos y proporcionar la información requerida”.*<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> JUNCO ESTEBAN, María Alicia. Ob. Cit. Pág. 18.

<sup>80</sup> Ídem. p. 19

No obstante lo anterior, este derecho como cualquier otro tiene restricciones, entre otras:

“en la consulta de expedientes judiciales y en ciertos archivos, se impone la obligación de que el solicitante acredite el interés jurídico como medida de protección de información de carácter confidencial, o que implica un posible daño a terceros, o que puede referirse a información personal que puede vulnerar la vida privada.”<sup>81</sup>

Para poder ejercer el derecho a ser informado se deben cumplir varias facultades que debe ejercer el Estado como sujeto activo del derecho de acceso a la información, entre las que destacan: otorgar información objetiva, completa y oportuna, proporcionar la información a cualquier persona que lo solicite, sin distinción alguna. No vetar o imponer puntos de vista en la información que se proporciona, en otras palabras la información que proporcione el Estado debe de ser objetiva. Esto último es muy importante ya que el derecho a la información es la base fundamental de cualquier sistema democrático.

En este sentido, el Estado Mexicano, cumpliendo con su carácter de sujeto activo en el proceso de acceso a la información publica el 11 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), con el objeto de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de

---

<sup>81</sup> Ibidem



los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.

Asimismo, la ley garantiza el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obran en los sujetos contemplados como obligados, por lo que es esencial el analizar lo que la ley considera como información pública gubernamental, su clasificación y la protección de datos personales, como lo haremos a continuación.

## **2.2. Clasificación de la Información pública gubernamental.**

La información pública es el conjunto de datos e imágenes que generan, almacenan, archivan, difunden, reproducen o poseen en cualquier forma o medio, los órganos del gobierno federales, estatales y municipales, es decir, todas las instituciones públicas.

El análisis y la consulta de los documentos y expedientes que obran en cada dependencia y entidad permiten conocer de manera efectiva la actividad de los servidores públicos y su responsabilidad en el cumplimiento de sus atribuciones.

La toma de decisiones de los servidores públicos sólo puede ser evaluada con el acceso a la información que existe en los archivos. En consecuencia, la rendición de cuentas descansa en la existencia

de archivos localizables, organizados y confiables y en una correcta regulación para el acceso.

En la mayoría de los casos la organización de archivos en las entidades públicas no es uniforme, o bien, no permite una localización rápida de los documentos, ni establece parámetros sobre su conservación o acceso.

La escasa regulación sobre este tema ha propiciado la pérdida, destrucción y opacidad de información relevante, que en muchos casos tiene valor económico e histórico.

En virtud de que los archivos son el elemento central del acceso a la información pública gubernamental, la LFTAIPG contempla entre sus objetivos el mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos administrados por el gobierno federal.

El cuidado de los documentos gubernamentales es salvaguardar el derecho de cada ciudadano de conocer la información. Dentro de este contexto, la organización y conservación de los archivos del gobierno federal adquiere una gran importancia, en virtud del carácter estratégico que estos poseen para un fácil acceso a la información pública gubernamental por parte de la sociedad.

En esta tesitura, el 20 de febrero de 2004 el Archivo General de la Nación y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), publicaron en el Diario Oficial de la Federación los

“Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, dando así, estas dos autoridades, cumplimiento a los artículos 32 y 37, fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental referente a los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades y 42 de su Reglamento.

En este sentido y de manera más reciente, el IFAI, en colaboración con la Dirección General de Servicios de Cómputo Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ha desarrollado el “Sistema Automatizado de Integración de los Instrumentos de Consulta y Control Archivístico (SICCA)”, que:

“es una herramienta informática, distribuida a las dependencias y entidades de manera gratuita, cuyo objeto proporcionar un sistema archivístico-tecnológico que les permita realizar la gestión eficaz de la administración, organización y conservación de sus archivos.”<sup>82</sup>

El acceso al SICCA es a través de la página web del IFAI [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx) y no obstante que es una herramienta para uso de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuenta con una sección de consulta pública a la que cualquier persona puede acceder.

---

<sup>82</sup> Tercer Informe de Labores del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al H. Congreso de la Unión 2005. Pág. 27.

Este avance tecnológico trae grandes beneficios para los usuarios del mismo, ya que para los particulares es una vía para tener acceso a la información en forma eficaz y les permite una rápida ubicación de la información que desean consultar, mientras que para las entidades y dependencias es una herramienta valiosa en la medida que les permite contar con una infraestructura tecnológica en el campo de los procesos de la gestión de archivos, generando un gran ahorro en la inversión de tecnologías de la información y de igual forma les permite dar cabal cumplimiento de los lineamientos emitidos en materia de archivos.

No obstante lo anterior, es importante señalar que se deben llevar a cabo cursos de capacitación para el personal de las dependencias y entidades en relación con el uso de estos sistemas y así estar en posibilidad de implementar una nueva cultura en el campo de los archivos gubernamentales, ya que de lo contrario, solamente quedaría en buenas intenciones.

La publicidad de la información y actos gubernamentales se encuentra reconocida en diversos ordenamientos, como el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que establece la publicidad como un principio rector de la actuación administrativa. Asimismo, el artículo 6° , fracción XVIII de la Ley General de Bienes Nacionales reconoce como bienes nacionales de dominio público, entre otros, los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, publicaciones periódicas,

mapas, planos, folletos, y grabados importantes y raros, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos; es decir, toda la información en posesión del Estado. En virtud de lo anterior, la información gubernamental es un bien público que debe ser reconocido como un bien jurídico.

Por su parte, el artículo 2° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), señala que toda la información gubernamental a que se refiere dicha ley es pública y establece que los particulares tendrán acceso a la misma, en los términos que la misma fija. Asimismo, establece en su artículo 3°, fracción V, que se entiende por “*Información*”, a:

“La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.”<sup>83</sup>

Asimismo, en la fracción III del mismo artículo señala que se entenderá por “*documentos*”, a:

“Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas, o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración, dichos documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.”<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Artículo 3° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Texto Vigente.

<sup>84</sup> Ibidem

De igual forma señala en su artículo 6° que en la interpretación de dicha Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el artículo 61 de la ley, -mismo que establece el deber de los otros sujetos obligados a establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley, - se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados, y señala que la única información que no será pública, será la clasificada como reservada o confidencial, bajo los lineamientos que se analizarán más adelante.

Cabe señalar que los Sujetos obligados a observar las disposiciones transcritas, de conformidad con la fracción XIV del referido artículo son:

a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;

b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;

c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;

d) Los órganos constitucionales autónomos;

- e) Los tribunales administrativos federales; y
- f) Cualquier otro órgano federal.

Atendiendo al principio de máxima publicidad a que hemos hecho referencia, la clasificación de la información gubernamental se justifica **estrictamente por excepción**, por lo que cualquier entidad o dependencia deberá determinar el periodo de reserva, dando pleno fundamento y motivo a las negativas a las solicitudes de acceso.

Es importante mencionar que para clasificar la información no será suficiente que el contenido de la misma esté directamente relacionado con las materias que la LFTAIPG establece como reservadas o confidenciales, sino que, adicionalmente, deberá considerarse la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la divulgación de la información causaría un daño a los intereses jurídicos tutelados por dicho ordenamiento, su Reglamento, así como los Lineamientos y los Criterios específicos de los Comités de Información de las dependencias y entidades.

En este sentido, los ordenamientos jurídicos a observar en materia de clasificación de la información pública gubernamental, son:

- a) La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

- b) El Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.
- c) Los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El artículo 15 de la LFTAIPG establece que el IFAI, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61 –para los otros sujetos obligados-, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada, siendo los titulares de las unidades administrativas los responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos por la Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente para los otros sujetos obligados.

Asimismo, el artículo 37, fracción III de la LFTAIPG, establece a los titulares de las unidades administrativas como responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en las disposiciones mencionadas.

Por su parte, el artículo 28 del Reglamento del IFAI, otorga la facultad a éste para establecer los lineamientos que contengan los



criterios para la clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. De igual forma, establece que los Comités podrán establecer criterios específicos cuando la naturaleza o especialidad de la información o de la unidad administrativa lo requieran, siempre que se justifique y no se contravengan los lineamientos expedidos por el IFAI, señalando que dichos criterios y su justificación deberán publicarse en el sitio de internet de las dependencias y entidades, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se emitan o modifiquen.

En este sentido, y atendiendo al principio de publicidad que rige a la Ley, el artículo 64 de su Reglamento, establece que el Instituto publicará en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos y demás actos administrativos de carácter general que expida y que el Instituto publicará en su sitio de internet los extractos de sus acuerdos, incluidas las resoluciones de los recursos de revisión, y cualquier otra información que considere de interés.

Con base en las disposiciones señaladas, el Pleno del Instituto estableció los siguientes conceptos:

*“Clasificación:* el acto por el cual se determina que la información que posee una dependencia o entidad es pública, reservada, parcialmente reservada o confidencial;

...

*Lineamientos:* Los actos administrativos de carácter general expedidos por el Pleno del Instituto y de observancia obligatoria.<sup>85</sup>

El Reglamento de la LFTAIPG, establece en sus artículos 26 a 29, que serán los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades los responsables de llevar a cabo la clasificación de la información en el momento en que a) se genere, obtenga o transforme la información, o b) se reciba una solicitud de acceso a la información, en el caso de documentos que no se hubieran clasificado previamente, señalando que la clasificación podrá referirse a un expediente o a un documento.

De igual forma, señala que al clasificar los expedientes y documentos como reservados o confidenciales, los titulares de las unidades administrativas deberán tomar en consideración el daño que causaría su difusión a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de la LFTAIPG que establecen los criterios de clasificación de la información en reservada y confidencial, que serán tratados más adelante.

El IFAI, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 37, fracciones III y IV de la LFTAIPG, 28 y 42 de su Reglamento, tiene atribuciones para expedir lineamientos que regulen la clasificación y desclasificación de la información, así como la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la

---

<sup>85</sup> Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fracciones I y III. Texto Vigente.

Administración Pública Federal, para asegurar el cumplimiento de dichas disposiciones.

A este respecto, el IFAI publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003 los “*Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*”, en los cuales se establecen de manera detallada las excepciones a la publicidad de la información, así como la forma de llevar a cabo la clasificación y desclasificación de la información, señalando tanto a los responsables de dicha actividad como el señalamiento de los expedientes y documentos. De igual forma, dicho ordenamiento obliga a los servidores públicos a realizar pruebas de daño a la información cuando se argumente que no es posible darla a conocer, por lo que no será suficiente que ésta se relacione directamente con alguna causal de reserva, sino que además deberá señalarse expresamente el daño presente, probable o específico que se causaría, ya que en caso contrario, el IFAI determinará que la información es pública por no existir causas para clasificarla.

Los expedientes o documentos clasificados como reservados o confidenciales deben contener una *leyenda de clasificación*, para lo cual los titulares de las Unidades Administrativas podrán utilizar el formato contenido en los citados lineamientos, o bien establecer los propios, pero cuidando que contengan como elementos mínimos de dicha leyenda:

- I. La fecha de clasificación,
- II. El nombre de la Unidad Administrativa,
- III. El carácter de reservado o confidencial,
- IV. Las partes o secciones reservadas o confidenciales, en su caso,
- V. El fundamento legal,
- VI. El periodo de reserva, y
- VII. La rúbrica del titular de la unidad administrativa.”<sup>86</sup>

Cabe señalar que los expedientes o documentos que sean públicos en su totalidad, no llevarán leyenda o marca alguna, mientras que los que contengan partes o secciones reservadas, únicamente llevarán en su carátula dicha especificación.

Es importante mencionar que cuando se realiza la clasificación, únicamente es necesario fundar dicha clasificación, para lo cual se deberá señalar el o los ordenamientos jurídicos, artículo, fracción y párrafo que expresamente otorgan el carácter de clasificada a la información, mientras que toda negativa de acceso dirigida a un particular, debe contener no sólo la fundamentación, sino también la motivación de dicho acto, es decir, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevan a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Lo anterior, de acuerdo a lo establecido en los Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información mencionados.

---

<sup>86</sup> Lineamiento Trigésimo Octavo de los “Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003.

Sin perjuicio de lo señalado, El Instituto y los Tribunales, tendrán en todo momento acceso a la información clasificada como reservada o confidencial.

Finalmente, es importante destacar que los titulares de las unidades administrativas tienen la responsabilidad de llevar un control de los servidores públicos que, por la naturaleza de sus funciones, tienen acceso a los expedientes y documentos clasificados como reservados o confidenciales.

### **2.2.1. Información Reservada**

Como información reservada se considera a aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los artículos 13 y 14 de la LFTAIPG, siendo los titulares de las unidades administrativas los responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en la Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente en los Otros Sujetos Obligados, según corresponda.

De conformidad con la LFTAIPG, podrá clasificarse como información reservada a aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.”<sup>87</sup>

A mayor abundamiento, los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal añaden una serie de aspectos que ayudan a comprender mejor las implicaciones de las fracciones señaladas al establecer que:

“Décimo Octavo.- La información se clasificará como reservada en los términos de la fracción I del artículo 13 de la Ley, cuando se comprometa la seguridad nacional, esto es, cuando la difusión de la información ponga en riesgo acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

I. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la integridad y permanencia del Estado Mexicano cuando la difusión de la información pueda:

a) Menoscabar o lesionar la capacidad de defensa del territorio nacional, entendiendo como tal el establecido en el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por otros estados o sujetos de derecho internacional, o

b) Quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>87</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Artículo 13.

II. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la estabilidad de las instituciones de la Federación cuando la difusión de la información pueda afectar la integridad física de las máximas autoridades de los tres Poderes de la Unión y de los órganos con autonomía constitucional, que en el caso del Poder Ejecutivo Federal son el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

III. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la gobernabilidad democrática cuando la difusión de la información pueda:

- a) Impedir el derecho a votar y a ser votado, o
- b) Obstaculizar la celebración de elecciones federales.

IV. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la defensa exterior de la Federación cuando la difusión de la información pueda obstaculizar o bloquear las acciones de prevención o defensa que lleva a cabo el Estado Mexicano frente a otros estados o sujetos de derecho internacional.

V. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la seguridad interior de la Federación cuando la difusión de la información pueda:

- a) Obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- b) Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia;
- c) Menoscabar o dificultar las estrategias o acciones contra la delincuencia organizada;
- d) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir la comisión de los delitos contra la seguridad de la Nación, previstos en el Código Penal Federal;
- e) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico a que se refieren los párrafos cuarto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- f) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos de agua potable, vías generales de comunicación o servicios de emergencia, o
- g) Obstaculizar o bloquear acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias o enfermedades exóticas en el país según lo dispuesto por el artículo 73 fracción XVI 2a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>88</sup>

A esto cabe añadir que la información se clasificará como reservada en los términos de la fracción I del artículo 13 de la LFTAIPG, cuando se comprometa la seguridad pública, esto es,

---

<sup>88</sup> Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

cuando la difusión de la información ponga en peligro la integridad y los derechos de las personas, así como el orden público.

Con base en el criterio señalado, se pone en peligro la integridad o los derechos de las personas cuando la difusión de la información pueda:

- a) Menoscabar la capacidad de las autoridades de seguridad pública para preservar y resguardar la vida o la salud de las personas;
- b) Afectar el ejercicio de los derechos de las personas, o
- c) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir las acciones delictivas distintas de la delincuencia organizada.

Se pone en peligro el orden público cuando la difusión de la información pueda:

- a) Entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública;
- b) Menoscabar o dificultar las estrategias contra la evasión de reos;
- c) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos, o
- d) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades encaminadas a disuadir o prevenir disturbios sociales que pudieran desembocar en bloqueo de vías generales de comunicación o manifestaciones violentas.



Siguiendo con el criterio señalado por la fracción I del artículo 13 de la Ley, cuando se comprometa la defensa nacional, siempre que la difusión de la información ponga en peligro las misiones generales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos o la Armada de México, relacionadas con la protección de la soberanía del Estado Mexicano, cuando la difusión de la información pueda poner en riesgo la integridad y permanencia, la defensa exterior o la seguridad interior del Estado Mexicano en los términos señalados en las fracciones I, IV y V del lineamiento décimo octavo.

También la información se clasificará como reservada en los términos de la fracción II del artículo 13 de la Ley, cuando se menoscabe la conducción de las negociaciones internacionales, siempre que la difusión de la información pueda poner en peligro las acciones encaminadas al arreglo directo o consecución de acuerdos del Estado Mexicano con algún otro sujeto o sujetos de derecho internacional.

Asimismo, se menoscaban las relaciones internacionales cuando se difunda información entregada al Estado Mexicano con carácter de confidencial por otros estados, organismos internacionales o cualquier otro sujeto de derecho internacional.

La información se clasificará como reservada en los términos de la fracción III del artículo 13 de la Ley, cuando se ponga en riesgo la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, siempre que su difusión limite la efectividad de proveer a la economía del país de moneda nacional o afecte severamente la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda o el desarrollo del sistema financiero en su conjunto y de los sistemas de pagos, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

También se clasificará como reservada la información a que se refiere la fracción IV del artículo 13 de la Ley, cuando la difusión de la información pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.

Otro aspecto a destacar es que la información se clasificará como reservada en los términos de la fracción V del artículo 13 de la Ley, cuando se cause un serio perjuicio a:

- I. Las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las acciones de inspección, supervisión, vigilancia o fiscalización que realizan las autoridades competentes para vigilar el adecuado cumplimiento de las diversas obligaciones establecidas en las disposiciones legales;

- II. Las actividades de prevención o persecución de los delitos, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las acciones o medidas implementadas para evitar la comisión de éstos, o bien, las atribuciones que ejerce el Ministerio Público durante la averiguación previa y ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación;
- III. La impartición de justicia, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir la función a cargo de los tribunales para conocer y resolver respecto de los juicios, asuntos, diligencias y controversias conforme a los plazos, formas y procedimientos establecidos en las leyes;
- IV. La recaudación de las contribuciones, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las actividades de captación, comprobación y fiscalización de ingresos tributarios realizados por las autoridades facultadas para ello, o de cualquier otra forma pueda afectar la recaudación de dichos ingresos, o
- V. Las operaciones de control migratorio, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las acciones de organización, coordinación, operación y ejecución de los servicios migratorios, que se realizan para la internación y salida de nacionales y extranjeros, así como la legal estancia de estos últimos en el territorio nacional.

Asimismo, la información que posean las dependencias y entidades relacionada con las acciones y decisiones implementadas por los sujetos que intervienen en las diversas etapas de los procesos judiciales, administrativos o arbitrales, así como aquellos que se sustancian ante tribunales internacionales, se considerará reservada hasta en tanto la resolución respectiva no haya causado estado o ejecutoria.

Por su parte, el artículo 14 de la LFTAIPG señala que también se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

La ley señala, respecto a las fracciones III y IV de este artículo, que, cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de esos casos, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga, referente a los datos personales.

Sin embargo, hace especial énfasis en que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad, establecidos como tales en los tratados ratificados por el Senado de la República o en las resoluciones emitidas por organismos internacionales cuya competencia sea reconocida por el Estado Mexicano, así como en las disposiciones legales aplicables.

De igual forma, a mayor abundamiento, los citados lineamientos señalan que cuando la información se clasifique como reservada en los términos de las fracciones I y II del artículo 14 de la Ley, los titulares de las unidades administrativas deberán fundar la clasificación señalando el artículo, fracción, inciso y párrafo del ordenamiento jurídico que expresamente le otorga ese carácter.

Para los efectos de la fracción III del artículo 14 de la Ley, se considerará que la información que forma parte de las averiguaciones previas, es aquella que resulta de la etapa durante la cual el Ministerio Público realiza todas aquellas actuaciones y diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente constitutivo de delito, a efecto de ejercitar o no la acción penal.

Para los efectos de la fracción IV del artículo 14 de la Ley, se considerará reservada la información contenida en los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, relativa a aquellas actuaciones y diligencias propias del juicio o procedimiento respectivo de acuerdo con la legislación aplicable, en tanto éstos no hayan causado estado o ejecutoria.

Para los efectos de la fracción V del artículo 14 de la Ley, se considerará reservada la información relativa a las actuaciones, diligencias y constancias de los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos previstos en la legislación aplicable, hasta en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o jurisdiccional definitiva.

Por lo que respecta a la fracción VI del artículo 14 de la Ley, se considerará que se ha adoptado la decisión definitiva cuando el o los servidores públicos responsables de tomar la última determinación resuelvan el proceso deliberativo de manera concluyente, sea o no susceptible de ejecución.

En el caso de procesos deliberativos cuya decisión sea impugnada, ésta se considerará adoptada de manera definitiva una vez que haya transcurrido el plazo respectivo sin que se haya presentado dicha impugnación.

También se considera que se ha tomado la decisión definitiva en un proceso deliberativo, cuando a juicio del responsable de tomar dicha decisión, se considere que aquél ha quedado sin materia o cuando por cualquier otra causa no se continúe con su desarrollo.

En el caso de que la solicitud de acceso se turne a una unidad administrativa distinta de la responsable de tomar la decisión definitiva y se desconozca si ésta ha sido adoptada, la unidad receptora deberá consultar a la responsable, a efecto de determinar si es procedente otorgar el acceso a la información solicitada.

El periodo máximo de reserva será de doce años, contados a partir de la fecha en que se clasifica el documento o expediente, procurando, los titulares de las unidades administrativas, determinar que sea éste plazo el estrictamente necesario durante el cual subsistan las causas que dieron origen a dicha clasificación.

Sin embargo, el Comité podrá solicitar al Instituto, la ampliación de dicho periodo de reserva, tres meses antes de que éste concluya,

debiendo fundar y motivar dicha solicitud siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

Cabe señalar que la falta de respuesta del Instituto dentro de los dos meses posteriores a la recepción de dicha solicitud, será considerada como una afirmativa ficta, y el documento conservará el carácter de reservado por el periodo solicitado.

Los expedientes y documentos clasificados como reservados deberán llevar una leyenda que indique su carácter de reservado, la fecha de su clasificación, su fundamento legal, el periodo de reserva y la rúbrica del titular de la unidad administrativa. Al momento de recepción de una solicitud que se refiera a información reservada, los titulares de las unidades administrativas deberán verificarse si subsisten las causas que le dieron origen.

Cuando un expediente contenga documentos públicos y reservados, se deberán entregar aquellos que no estén clasificados. Tratándose de un documento que contenga partes o secciones reservadas, se deberá entregar una versión pública en la que se omitan éstas últimas.

Los titulares de las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados, que será enviado al Comité para su aprobación dentro de los diez primeros días hábiles de los meses de



enero y julio de cada año, teniendo el Comité un plazo de diez días hábiles para dicho acto, por lo que transcurrido dicho plazo sin que exista determinación alguna por parte de éste, se entenderá aprobado. Dicho índice será considerado como información pública y deberá indicar el rubro temático, la unidad administrativa que generó, obtuvo, adquirió, transformó o conservó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento legal, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los expedientes o documentos que se reservan.

La información reservada podrá ser desclasificada por el titular de la unidad administrativa, el Comité, o bien el Instituto, cuando haya transcurrido el periodo de reserva que indique la leyenda, o bien, cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con la Ley, el Instituto tendrá en todo momento, acceso a la información reservada o confidencial, para determinar su debida clasificación, desclasificación, o la procedencia de otorgar su acceso, teniendo, de igual forma, la facultad de solicitar a la dependencia o entidad un informe sobre el contenido de la información reservada o confidencial y en el caso de que éste sea insuficiente, poder citar a la dependencia o entidad para que aporte los elementos que permitan determinar la clasificación correspondiente.

Con el objeto de establecer el procedimiento que se deberá observar para dar cumplimiento a la obligación de las unidades administrativas, establecido en el artículo 17 de la LFTAIPG, de elaborar semestralmente y por rubros temáticos un índice de los expedientes clasificados como reservados, el cual deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y en su caso, las partes de los documentos que se reserven, el IFAI publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de diciembre de 2003, los “Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados”.

Cabe señalar, que en ningún caso dicho índice será considerado como información reservada, por lo que el Instituto tendrá, en todo momento, acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.

Estos índices, de conformidad con los “Lineamientos que deberán observar las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de diciembre de 2003, deberán registrarse por los titulares de las Unidades de Enlace, a

través de la Aplicación Informática, que es el sistema que permite a las dependencias y entidades realizar el registro, notificación y actualización de su índice de expedientes reservados, los cuales deberán contener al menos:

- a) el rubro temático respectivo,
- b) los números de expediente o la identificación de los expedientes que forman parte de dichos rubros (sin necesidad de especificar, en su caso, las partes o secciones del mismo que se consideren reservadas),
- c) la unidad administrativa que clasifica la información,
- d) la fecha de clasificación,
- e) su fundamento legal, y
- f) el plazo de reserva.<sup>89</sup>

Los titulares de las Unidades Administrativas deberán, de igual forma, actualizar semestralmente dichos índices a través del mencionado sistema que estará disponible en la página del IFAI, para lo cual cuentan con una clave y contraseña.

Adicionalmente, las dependencias y entidades deberán establecer en sus sitios de Internet, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación hecha al Instituto, un vínculo al índice de expedientes reservados, a efecto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 32 del Reglamento del IFAI.

---

<sup>89</sup> "Lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados.", Artículo Segundo, fracción II.

El sistema de búsqueda pública a través del sitio de Internet del IFAI permite, a cualquier persona, consultar por cuánto tiempo están reservando información las oficinas gubernamentales y con base en qué fundamento legal, de manera tal que, una vez transcurrido el período de reserva, o bien cuando ya no subsistan las causas que dieron origen a la clasificación, se pueda solicitar acceso a la información contenida en dichos expedientes.

### **2.2.2. Información confidencial**

La LFTAIPG establece en su artículo 18 que se considerará información confidencial:

- I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19.

A este respecto, el artículo 19 establece que se deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables.

A mayor abundamiento, los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Gubernamental establecen, a

este respecto, en su lineamiento Trigésimo sexto, entre otras, las siguientes:

- “I. La relativa al patrimonio de una persona moral;
- II. La que comprenda hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo relativos a una persona, que pudiera ser útil para un competidor por ejemplo, la relativa a detalles sobre el manejo del negocio del titular, sobre su proceso de toma de decisiones o información que pudiera afectar sus negociaciones, acuerdos de los órganos de administración, políticas de dividendos y sus modificaciones o actas de asamblea, y
- III. Aquella cuya difusión esté prohibida por una cláusula o convenio de confidencialidad.”<sup>90</sup>

De igual forma el artículo 18 de la LFTAIPG señala que se considera información confidencial:

- II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de la Ley.

A este respecto, el lineamiento Trigésimo Segundo de los citados Lineamientos establece que será confidencial la información que contenga datos personales de una persona física identificada o identificable relativos a:

- I. Origen étnico o racial;
- II. Características físicas;
- III. Características morales;
- IV. Características emocionales;
- V. Vida afectiva;

---

<sup>90</sup> *Idem.*

- VI. Vida familiar;
- VII. Domicilio particular;
- VIII. Número telefónico particular;
- IX. Patrimonio;
- X. Ideología;
- XI. Opinión política;
- XII. Creencia o convicción religiosa;
- XIII. Creencia o convicción filosófica;
- XIV. Estado de salud física;
- XV. Estado de salud mental;
- XVI. Preferencia sexual, y
- XVII. Otras análogas que afecten su intimidad, como la información genética.

De igual forma, reitera en su lineamiento Trigésimo Tercero que los datos personales serán confidenciales independientemente de que hayan sido obtenidos directamente de su titular o por cualquier otro medio.

El lineamiento Trigésimo Cuarto establece que:

“se considerarán como confidenciales los datos personales referidos a una persona que ha fallecido, a los cuales únicamente podrán tener acceso y derecho a pedir su corrección, el cónyuge supérstite y/o los parientes en línea recta ascendente y descendente sin limitación de grado, y en línea transversal hasta el segundo grado.”<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Se debe señalar que en caso de que no existan las personas a que se refiere el párrafo anterior, tendrán acceso y derecho a pedir la corrección de datos personales del fallecido, sus parientes en línea transversal hasta el cuarto grado. Cuando el titular de los datos personales haya fallecido, y la dependencia o entidad reciba una solicitud de acceso o corrección de los mismos presentada por una persona distinta de las mencionadas en los párrafos anteriores, el Comité podrá solicitar el consentimiento de cualquiera de éstas.

La información confidencial no estará sujeta a plazos de vencimiento, por lo que tendrá ese carácter de manera indefinida. Cabe señalar que la ley no considera como información confidencial aquella que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

Con esto queda establecido que los documentos y expedientes clasificados como confidenciales no podrán difundirse si no media en cada caso, el consentimiento del titular de dicha información, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la Ley, el Reglamento y los Lineamientos, como en el caso de un mandamiento escrito emitido por una autoridad competente para acceder a dicha información.

El consentimiento del particular, podrá solicitarse de conformidad con el artículo 41 del Reglamento de la Ley, mismo que establece que cuando una dependencia o entidad reciba una solicitud de acceso a un expediente o documentos que contengan información confidencial y el Comité lo considere pertinente, podrá requerir al particular titular de la información su autorización para entregarla, quien tendrá diez días hábiles para responder a partir de la notificación correspondiente y su silencio será considerado como una negativa.

Sin embargo, esto no implica una imposibilidad para acceder a dichos documentos o expedientes, ya que el Comité deberá dar acceso a las versiones públicas de los mismos, en las que se omitan los documentos o las partes o secciones de éstos que contengan información confidencial, aun en los casos en que no se haya requerido al particular titular de la información para que otorgue su consentimiento, o bien se obtenga una negativa expresa o tácita del mismo.

La información confidencial que los particulares proporcionen a las dependencias y entidades para fines estadísticos, que éstas obtengan de registros administrativos o aquellos que contengan información relativa al estado civil de las personas, no podrá difundirse en forma nominativa o individualizada, o de cualquier otra forma que permita la identificación inmediata de los interesados, o conduzcan,



por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación individual de los mismos.

### **2.3. De la Garantía a la Privacidad y a la intimidad.**

Proteger la intimidad implica evitar que la información acerca de la vida privada se difunda, más allá del círculo de gente que de manera natural tendría conocimiento de ella, sin embargo, hay muchas entidades o compañías que tienen acceso a datos particulares de las personas en atención a sus funciones o servicios que ofrecen, pero lo que es importante señalar en este sentido es que dichas entidades o compañías compartan, divulguen o comercien con nadie la información de las personas que manejan.

En este sentido encontramos un doble propósito en la protección de la intimidad, por una parte, se trata de asegurar la libertad individual, que podría verse coartada o limitada por la censura pública y por el uso político de información confidencial y por la otra, la necesidad de abrir las puertas al acceso a la información.

A este respecto, cabe señalar la diferencia entre privacidad e intimidad:

“...la privacidad no es equivalente a la intimidad, porque la primera se refiere a acciones voluntarias de los individuos que no afectan a terceros, pero que no serían privadas en el sentido de que no son o no deben ser accesibles al conocimiento público, sino en cuanto a que, si violentan exigencias morales, sólo lo hacen respecto de las que derivan de ideales de una moral privada, personal o autoreferente. En cambio, interpreta por intimidad una esfera de la persona que está exenta del conocimiento generalizado por parte de los demás.”<sup>92</sup>

La intimidad es entonces el género desde el cual se derivan otras manifestaciones como la vida privada, familiar, el derecho al secreto, al honor, a la imagen, etcétera.

En este sentido, Garzón Valdés señala:

“Si lo íntimo está caracterizado por su total opacidad, lo que ha de caracterizar a lo público es la transparencia. Y entre estos dos extremos cabe ubicar al ámbito de lo privado como aquel en donde impera una transparencia relativa”.<sup>93</sup>

En una sociedad de masas como la nuestra, en las ciudades que reúnen a millones de habitantes. De un lado, el volumen de población asegura el anonimato y, de ese modo, garantiza naturalmente la intimidad: en las ciudades modernas difícilmente se podría producir la censura espontánea de la conciencia colectiva, como sucedía anteriormente. De otro lado, los medios de comunicación masiva: prensa, radio, televisión, hacen posible que

---

<sup>92</sup> GILS CARBÓ, Alejandra M. Régimen Legal de las Bases de Datos y Hábeas Data. Edit. La Ley. Argentina. 2003. p. 6.

<sup>93</sup> GARZÓN VALDÉS, Ernesto. Cuadernos de Transparencia. IFAI. México, 2005. Pág. 6.

cualquier información alcance a un público incomparablemente mayor y mucho más rápido que en otro tiempo. De modo que la presión de la conciencia pública, debilitada por el anonimato, se multiplica gracias a los medios de comunicación. Es un asunto sumamente complejo, sobre todo por la dificultad de amparar la intimidad antes de que la información se haya difundido y por la dificultad para reparar el daño después.

En consecuencia.

“El problema de la intimidad es la información: lo que otros saben o pueden saber acerca de nuestra vida.”<sup>94</sup>

El Estado tiene el derecho de reunir información cierta y completa sobre sus ciudadanos y es necesario que lo haga para poder cumplir con sus funciones. En casi todos los estados modernos, hay un documento general de identidad, que remite a una base de datos única donde se acumula toda la información personal de las instituciones públicas: estado civil, domicilio, situación fiscal, etcétera. En consecuencia, lo más frecuente es que las dependencias gubernamentales compartan la información.

Lo fundamental en todo esto es la definición de los límites. Hay información que resulta indispensable para el Estado: identidad, domicilio, estado civil, declaraciones fiscales. Hay información que no interesa al Estado, que las instituciones públicas están impedidas de

---

<sup>94</sup> ESCALANTE GONZALBO, Fernando. El Derecho a la Privacidad. Edit. IFAI. México. 2004. p. 37

solicitar o buscar como, creencias religiosas, opiniones políticas, orientación sexual, contenido de la correspondencia, comunicaciones personales.

En consecuencia el Estado tiene derecho a reunir información sobre la vida privada de sus ciudadanos, pero exclusivamente en lo indispensable para las funciones públicas, por lo que nada de eso supone un atentado contra la intimidad. El Estado no puede requerir, en cambio, ninguna otra información, ninguna que no sea indispensable para cumplir con una función pública reconocida y legítima.

Las autoridades públicas, por su parte, pueden solicitar información a cualquier organización privada, pero sólo en los casos establecidos por la ley y, de nuevo, sólo para cumplir con una función pública, como sería el caso que mediante una orden judicial se puede requerir información privada. Resulta mucho más difícil el problema relativo a la difusión de esa información, de fuentes privadas o públicas, a través de los medios de comunicación, etc.

Así cualquier persona tienen derecho a la privacidad y a la intimidad, pero no puede admitirse que se publique cualquier clase de información sin poner en riesgo todo el sistema de libertades. La protección de la vida privada y la protección de la intimidad son necesarias como estructura del orden jurídico y como garantía de respeto de la dignidad personal.

Los derechos de la vida privada están concebidos como derechos de libertad de intimidad, o garantías de libertad en los artículos 7 y 16 de la Constitución Mexicana, y se les confiere la protección por parte del Estado mexicano como corresponde a las garantías individuales. Éstas incluyen tradicionalmente la inviolabilidad del domicilio y la inviolabilidad de la correspondencia, pero el artículo 16 no se extiende explícitamente a conceptos más modernos como el derecho a la autodeterminación informativa sobre los propios datos personales, o a la libertad informática.

Otros derechos autónomos relacionados con los anteriores son el derecho a la propia voz y a la propia imagen, que constituye un derecho de la personalidad que está contemplado por la legislación civil y por el derecho de autor (derechos de propiedad intelectual); el derecho a la vida privada sobre el propio cuerpo y sus manifestaciones; el derecho a la privacidad en la vida social respecto de los diversos grupos sociales de pertenencia; el derecho al honor, contemplado por la jurisprudencia civil; el derecho al uso o a la reserva de la propia identidad expresada en los derechos morales de autor, y su derecho al anónimo o al pseudónimo; y en el derecho a la privacidad en relación con la propia identidad, expresada en el propio código genético, lo cual aun no está previsto en la legislación mexicana.

El Artículo 16 Constitucional en su primer párrafo protege a la persona, *su familia, papeles o posesiones* inmunidad que no puede ser rota sino por orden escrita expedida por la autoridad competente. Asimismo el décimo párrafo protege la privacidad de la correspondencia. La reforma constitucional publicada en el DOF el Miércoles 3 de Julio de 1996, añade los párrafos noveno y décimo al artículo 16 Constitucional, declarando la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, y sujeta la intervención de comunicaciones privadas a la autorización de la autoridad judicial federal, a solicitud de la autoridad federal autorizada por la Ley o a solicitud del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, estableciendo sus condiciones, y excluyendo las materias de naturaleza electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativa, así como también excluyendo las comunicaciones de las personas detenidas con sus defensores. Esta reforma constitucional dio origen a las disposiciones contenidas en su correspondiente ley secundaria, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Este es el principal fundamento del derecho a la privacidad en México, como sigue.

“Artículo 16.-

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[...]

En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, en el acto de concluirla, una acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley. [...].”<sup>95</sup>

Se puede apreciar cómo la Constitución Mexicana requiere declarar la protección a los datos personales o privados, aunque sí contempla las garantías relacionadas de inviolabilidad del domicilio (artículo 16 párrafo tercero), o de inviolabilidad de la correspondencia (artículo 16 párrafos segundo y cuarto). El avance tecnológico y de los medios masivos, así como su penetración en la sociedad urge a los legisladores para proveer leyes actualizadas para la protección de los derechos de las personas en la esfera de su confidencialidad y privacidad.

Debido a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tratados Internacionales tienen una jerarquía inmediatamente inferior a la Constitución, pero superior a las leyes federales; lo anterior es plenamente aplicable a los derechos humanos (aunque no siempre aplica en otras áreas, especialmente en materia tributaria o fiscal). México ha suscrito y ratificado las siguientes convenciones internacionales relacionadas con los derechos fundamentales de privacidad:

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) artículo 12; los artículos 5, 9 y 18 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948); el Pacto Internacional de Derechos

---

<sup>95</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Actualización del DOF 04-07-2006. pp. 8-9



Civiles y Políticos (1966) artículo 17; la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San Jose de Costa Rica (1969) artículo 11); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), artículo 16; asimismo la Convención Internacional de Telecomunicaciones (Nairobi 1982) artículos 18, 22 y 27, publicada en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) en Junio 29 de 1984, actualmente substituida por la Constitución y Convenio Internacional de Telecomunicaciones, de Niza, Francia, 30 de Junio de 1989, ratificada por México el 26 de Abril de 1991, y publicada en el DOF el 3 de Marzo de 1992.

México ha suscrito dos convenciones internacionales relacionadas con la protección de los datos personales, que obligan al país a legislar y a tomar las medidas administrativas correspondientes: La Directiva de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Documento C(80)58(Última parte), de 1° de Octubre de 1980. Además, la Resolución 44/132 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sesión 44, Documento NU A/44/49 (1989).

### **2.3.1. Protección de Datos Personales**

La información en posesión del Estado es de muy diversa naturaleza, por lo que aquélla que se refiere a las personas y cuya difusión pueda menoscabar de cualquier forma su integridad, debe ser

claramente diferenciada de la que trate sobre cuestiones públicas y por ende, el tratamiento de uno y otro tipo de información debe ser distinto.

Los datos personales utilizados por instituciones de gobierno, cuya titularidad recae única y exclusivamente en el individuo al cual se refieren, deben ser protegidos por el Estado a fin de garantizar su correcto uso y salvaguardar un derecho humano fundamental como es el derecho a la privacidad.

En materia de derechos humanos a nivel internacional, la doctrina establece que el Estado debe adoptar legislación para tutelar la intimidad frente a injerencias de todo origen, provengan de autoridades o de particulares. Bajo tal imperativo, la recopilación y registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos, tanto por las autoridades públicas como por particulares o entidades privadas, deben estar reglamentados por la ley.

Para que la protección de la vida privada sea eficaz, toda persona debe tener el derecho de verificar qué autoridades públicas o qué particulares controlan o pueden controlar archivos que contengan sus datos personales y si éstos contienen datos personales incorrectos, o si se han elaborado en contravención de disposiciones legales, así como de pedir su rectificación o eliminación.

“La importancia de este tema se reconoce en todo el mundo y se desprende de la diversidad de ordenamientos jurídicos destinados a la protección de datos personales. Por ejemplo, en la Unión Europea la protección de datos personales tiene dos vertientes: la protección de la privacidad y el impulso a la circulación de datos para promover el comercio mundial. En el caso de Canadá, el Acta Federal de Privacidad de 1982 regula la recolección, uso y difusión de la información personal en posesión de las agencias federales y otorga a los individuos el derecho de acceder a la información personal en posesión de aquellas agencias. En Argentina existen normas constitucionales y sectoriales en materia de protección de datos personales que incluyen garantías sobre el patrimonio genético. En Chile existe una ley que regula la utilización de datos personales relativos a las obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial, así como el tratamiento de datos por organismos públicos.”<sup>96</sup>

En el caso de México, el citado artículo 16 constitucional, establece las bases del derecho a la privacidad. De igual forma que la norma constitucional, la Ley de Imprenta, la Ley de Salud, el Código Fiscal, el Código Penal, entre otras disposiciones jurídicas que incluían disposiciones dispersas en materia de protección de datos, han servido de antecedente a la LFTAIPG así como para que ésta las reconozca por medio de principios generales.

En relación a esto, la LFTAIPG establece que los sujetos obligados establecidos en ella, serán responsables de los datos personales, para lo cual deberán:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de

---

<sup>96</sup> Informe de Labores del H. Congreso de la Unión. 2003-2004. *Op. Cit.* p. 58-59

conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

**II.** Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

**III.** Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61;

**IV.** Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

**V.** Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y

**VI.** Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Cabe señalar que los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los

sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

Sin embargo, la ley señala que no se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

**I.** (Se deroga).

*Fracción derogada DOF 11-05-2004*

**II.** Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

**III.** Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;

**IV.** Cuando exista una orden judicial;

**V.** A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y

**VI.** En los demás casos que establezcan las leyes.<sup>97</sup>

Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, tienen la obligación de hacerlo del conocimiento del IFAI o de las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61, quienes deberán mantener un listado actualizado de los sistemas de datos personales.

---

<sup>97</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Texto vigente. Artículo 21.

Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales, misma que deberá ser entregada, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente, o bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante.

Con relación a la entrega de los datos personales, la Ley señala que ésta será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables, mismas que deben ser publicadas en las páginas de Internet de las dependencias, o bien, la Institución también podrá enviar la información de manera electrónica a alguna dirección que el particular haya señalado, debiendo notificarle que dicha información se ha puesto a su disposición. Sin embargo, si la misma persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, deberá realizar el pago de dicha información, previa a la entrega, para lo cual la Ley señala:

“Artículo 27. Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y
- II. El costo del envío.”<sup>98</sup>

Cabe señalar, que la Ley establece que las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

En este sentido, es también importante mencionar que el Reglamento de la Ley faculta al IFAI a ser coadyuvante de la tesorería de la Federación en el cobro de los costos de reproducción y en el envío de la información.

Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. Con tal propósito, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señale el sistema de datos personales, indique las modificaciones por realizarse y aporte la documentación que motive su petición. Aquella deberá entregar al solicitante, en un plazo de 30 días hábiles desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundada y motivada, las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

---

<sup>98</sup> Ibidem.

En caso de negativa por parte del Instituto de entregar o corregir datos personales, el particular podrá interponer el recurso de revisión, así como en el caso de falta de respuesta en los plazos establecidos para la entrega de la información (10 días hábiles, contados desde la recepción) y para las modificaciones de datos personales (30 días hábiles desde la presentación de la solicitud).

El artículo 37, fracción IX, de la Ley, otorga al IFAI, la atribución de establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales que estén en posesión de las dependencias y entidades. A su vez, éstas tienen la facultad de recabar, generar, transformar y utilizar datos de las personas con las que tienen un vínculo administrativo, debiendo notificar al Instituto sobre los listados de datos personales que utilicen en el desempeño de sus funciones, a fin de que el Instituto pueda vigilar que las bases o sistemas de datos personales se utilicen única y exclusivamente con la finalidad para la que fueron diseñados.

En términos del artículo 33 de la LFTAIPG, el IFAI es el órgano de la Administración Pública Federal encargado de proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

En el cumplimiento de lo anterior, el IFAI elaboró y emitió los “Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto el listado de sus sistemas de datos personales”, mismos que fueron publicados el



20 de agosto de 2003 en el Diario Oficial de la Federación y que se dejaron sin efectos por la disposición Sexta Transitoria de los Lineamientos de Protección de Datos Personales, publicados en el referido Diario el 30 de septiembre de 2005.

En los Lineamientos, se establece que el ámbito de aplicación de los referidos lineamientos será para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para las cuales establece las condiciones y requisitos mínimos para el debido manejo y custodia de los sistemas de datos que se encuentren en posesión de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus actividades. Asimismo, regula el tratamiento, conservación, transmisión y seguridad de los Sistemas de Datos Personales.

Es de destacar, que el Capítulo VI de dichos lineamientos, establecen el denominado Sistema "Persona" que el IFAI pone a disposición de las dependencias y entidades para dar cumplimiento a lo establecido en su artículo 23 que establece la obligación de los sujetos de la ley para dar a conocer sus sistemas de datos personales.

Por lo expuesto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como uno de sus objetivos el garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados, lo cual es de vital importancia en el sentido de la protección a la privacidad de los gobernados, en este mundo cada vez más saturado de tráfico de información por el mercantilismo y la competencia de las empresas por obtener dichos datos personales y

poder ampliar su mercado. Sin embargo, la obligación del Estado de regular este ámbito, tiene un buen principio regulándolo desde las entidades y dependencias de su competencia.

### **2.3.2. Del procedimiento de Corrección de Datos. Hábeas data.**

Primeramente, trataremos de conceptualizar el término de *Hábeas data*. A este respecto Víctor Bazán establece que:

“esta locución latina se forma con hábeas (de *habeo*, *habere*), que significa tener, exhibir, tomar, traer, etcétera; adosándole el acusativo plural *data* (de *datum*: lo que se da), datos.”<sup>99</sup>

El concepto de *Hábeas Data*, literalmente significa presenten o traigan los datos, de esta manera se establece que:

“Por vía de esta extensión con referencia al *hábeas corpus*, *Hábeas Data* viene a significar: traigan el dato y sométanlo al tribunal. Sin embargo el verdadero origen es desconocido, aunque reciente....”<sup>100</sup>

El *Hábeas Data*, tiene por objeto garantizar la facultad de las personas para conocer y acceder a la información que les concierne, archivada en bancos de datos, es decir, el Hábeas Data es un instrumento para controlar la calidad de ellos, corregir o cancelar los datos inexactos o indebidamente procesados, y disponer sobre su verbigracia.

---

<sup>99</sup> BAZÁN, Víctor. El Hábeas Data, El derecho a la autodeterminación informativa y la superación del concepto preinformático de la intimidad. Boletín de Derecho Comparado No. 94. Sección de artículos. 1999.

<sup>100</sup> FALCÓN, Enrique M., Hábeas Data. Concepto y Procedimiento. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, p.23.

Para lo anterior, es importante considerar que su éxito depende de su sencillez; ya que si se le convierte en un mecanismo complejo, demasiado sofisticado y articulado, no va a ser captado y entendido por los propios interesados. Tiene que ser algo muy simple, sencillo e informal para que cualquiera que se pueda sentir perjudicado por informaciones monopólicas, que lo afectan o perjudican en su status, pueda entonces remover ese obstáculo, tendiendo fundamentalmente a el derecho al acceso, al conocimiento y el derecho a la rectificación o, a la anulación de aquellos asientos que puedan ser lesivos o perjudiciales.

En sí, la finalidad de este recurso, es la posibilidad de acceder a la verificación de la exactitud, actualidad y pertenencia de los datos personales registrados, haciendo cesar el registro inexacto, desactualizado, o bien calificado como público cuando por su naturaleza debió ser reservado o secreto.

“El Hábeas Data tiene una doble finalidad: proteger la comunicación y veracidad de la información confidencial o personal en manos de agentes del Estado; y asegurar el acceso a la información de carácter público a todas las personas, o al titular de la información o a los sujetos que la ley le confiere éste derecho, dependiendo si se trata de información de carácter confidencial, reservado o restringido.”<sup>101</sup>

Con el desarrollo tecnológico del mundo actual, en donde nuestra vida está registrada en instituciones públicas y privadas, ya que las relaciones contractuales justifican el que muchas personas y

---

<sup>101</sup> GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto y Esquivel Morales, Ramiro A. El Derecho a la Información y la Acción de Hábeas Data: Un Estudio Legislativo. Edit. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Panamá. 2004. p. 115.

organizaciones detenten información personal con propósitos específicos, y en la mayoría de los casos, no conocemos exactamente el contenido de esa información sobre nosotros mismos o sobre nuestros bienes, lo cual origina que muchas veces esa información sea incorrecta por falta de actualización de tales registros o bancos de datos, que en muchos casos esta relacionada con datos íntimos que, al divulgarse, vulnera el ámbito de la privacidad, precisamente, por el carácter de confidencialidad de tal información.

El *Hábeas Data* obliga al funcionario que dispone de la información, a presentar la información, a explicar el uso que se está dando a dicha información y los propósitos por los que la entidad tiene esa información.

El *Hábeas Data* nos garantiza el acceder y verificar la información y, como consecuencia, la actualización de dichos datos.

En relación a esta garantía, se desprenden tres derechos:

“derecho de acceso, derecho de conocimiento, derecho a la actualización, rectificación, eliminación o anulación de datos.”<sup>102</sup>

En México, la legislación en esta materia es muy escasa e incipiente, por lo que es necesaria la creación de un órgano o Registro Nacional de Datos Personales, que se encargue de coordinar, organizar, homogeneizar y registrar toda la información respecto de datos personales en poder de los sujetos obligados a que se refiere la

---

<sup>102</sup> GILS CARBÓ, Alejandra M. *Op. Cit.* p. 36

fracción XV del artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Actualmente, derivado de sus funciones y competencia, existen diversas dependencias gubernamentales relacionadas con el tratamiento de datos personales, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); la Comisión Nacional para la defensa de los usuarios de los servicios financieros (CONDUSEF); Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), y la gran variedad de oficinas de transparencia (“Unidades de Enlace”) establecidas después de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

Jurídicamente, la mejor opción sería contar con una autoridad nacional con características y funciones similares a las agencias nacionales de protección de datos de los Estados miembros de la Comunidad Europea, con niveles similares de protección y una agencia responsable, lo cual se ha convertido en la actualidad en un requerimiento para establecer acuerdos internacionales de cooperación.

A fin de garantizar los mínimos derechos consignados en la Ley, se han establecido procedimientos para el acceso y la corrección de datos personales, como los señalados, así como medios de defensa como el recurso de revisión, ambos en la instancia

administrativa. Sin embargo, el gobernado puede acudir ante la instancia judicial, ya sea por medio del Juicio de Amparo.

Derivado de la falta de legislación e involucramiento por parte de los ciudadanos, al presente no existen organizaciones civiles especializadas exclusivamente en la promoción y defensa jurídica de los derechos de privacidad, pero sí existen, diversas asociaciones y centros dedicados al estudio, publicación y promoción de la transparencia, el derecho a saber y el acceso a la información pública, en donde destacados centros educativos han participado con su investigación en este campo, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, que ha realizado muy diversos estudios en la materia; el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE); el Programa Iberoamericano de Derecho de la Información (“PIDI”) de la Universidad Iberoamericana (UIA), entre otros.

En un sistema democrático que garantiza un mínimo de libertades comprendidas en la Constitución, se requiere una regulación jurídica explícita exhaustiva y consistente.

De igual forma, la protección a los consumidores debe ser regulada en cuanto a las llamadas telefónicas de mercadeo directo, promociones publicitarias por correo postal o por correo electrónico; fax enviados sin previo requerimiento, etcétera, ya que constituyen intromisiones en la vida privada cuya recepción deberían poder ser

siempre consentidas o rehusadas por los destinatarios. También es importante, por otra parte, fomentar la formación de mercados y atender a la conveniencia de fomentar la existencia y funcionamiento de mercados abiertos de sociedades de información a fin de evitar el tráfico informal e ilegal de la información personal.

Todo lo antes mencionado es conveniente que este adecuada y acabadamente previsto en la propuesta de la Ley Federal de Datos Personales, contemplando los anteriores supuestos donde los derechos de los ciudadanos sobre su información personal encuentren un balance con los derechos de la sociedad a conocerlos, así como un diseño apropiado de las atribuciones y facultades del órgano que fuere la autoridad nacional en la materia.

## CAPÍTULO III

### TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

#### 3.1. Aspectos generales de la rendición de cuentas.

El Estado tiene como principio fundamental en su actuar la transparencia, la cual es definida por Rodolfo Vergara como:

“el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo: remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión, etc. Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial.”<sup>103</sup>

Así las cosas, podemos señalar que la transparencia en el contexto gubernamental tiene consecuencias importantes, ya que tiende a disminuir las irregularidades de información y, por lo tanto, permite una mejor supervisión interna de los funcionarios y sus actos. De esta manera se pueden prevenir actos de corrupción, pero también puede servir como incentivo a los funcionarios para mejorar su desempeño. Al mismo tiempo, también permite una mejor evaluación interna del desempeño de las diversas dependencias públicas en los distintos niveles de gobierno. De ahí la importancia de la transparencia y de actuar de acuerdo a ella por parte del Estado. Esto implica que la

---

<sup>103</sup> VERGARA, Rodolfo. La Transparencia como Problema. Cuadernos de Transparencia No. 5. Edit. IFAI. México. 2005. p. 17



relación entre el Estado y la sociedad se modifique, a este respecto se señala:

“La relación Estado-sociedad se fundamenta en el desempeño del gobierno como un conjunto de organizaciones que administran los recursos públicos y diseñan alternativas de solución a los problemas que la sociedad le demanda. Ésta relación precisa del cumplimiento de un pacto de gobernabilidad, en el que la sociedad reconoce el legítimo derecho del Estado para establecer y vigilar el cumplimiento del orden jurídico, para administrar los recursos públicos y para crear las instituciones necesarias en el diseño e implementación de políticas públicas.

Esta delegación de autoridad faculta al gobierno a actuar en nombre de la sociedad, administrando los recursos públicos y emitiendo actos de autoridad, obligándolo también a rendirle cuentas de los actos que en su nombre realiza.”<sup>104</sup>

En este contexto, la transparencia juega un importante papel en el Derecho a la información como un mecanismo de control estratégico para el ejercicio del gobierno ya que juega un doble aspecto; por una parte responder a las demandas de acceso a la información por parte de los miembros de la sociedad y por el otro facilita la toma de decisiones por parte de funcionarios del gobierno, de esta manera se vigilan los actos y el proceder de los encargados de la función pública.

“La transparencia no implica rendir cuentas a sujetos específicos, sino más bien sugiere un sistema que ponga la información a disposición de aquellos que quieran consultarla para que cualquier ciudadano pueda detectar posibles irregularidades en el desempeño del gobierno y exigir una mejor rendición de cuentas.

En un proceso de gobernanza, la disposición de la sociedad que acepta contribuir a ser gobernada es tan importante como la capacidad del gobierno para dirigirla.”<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> *Ibidem* p. 34

<sup>105</sup> *Ibidem* p. 39

En este mismo sentido, podemos añadir que un concepto que guarda estrecha relación con el derecho de acceso a la información pública es el de la transparencia, y que se puede referir como aquella cualidad de los gobiernos democráticos consistentes en dejar ver al público sus estructuras, funcionamiento y procesos de toma de decisiones, para ello, se necesita de la existencia de normas y mecanismos que garanticen en todo momento que los ciudadanos pueden conocer lo que sucede en el actuar público.

La rendición de cuentas continúa el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón. El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar conforme a la lógica del razonamiento público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no sólo al ejercicio mudo del poder sino también a controles mudos y unilaterales del poder.

“La rendición de cuentas comparte con la noción de *accountability* (aunque de manera algo oblicua) una raíz etimológica de simpática ambigüedad. Los dos conceptos están anclados en las *cuentas*, las que etimológicamente han sido muy cercanas a los *cuentos*.”<sup>106</sup>

Como se ha señalado, la transparencia se contiene en el término inglés “*accountability*” que significa estar sujeto a responder sobre algo y que ha sido traducido con el término de “rendición de cuentas”, pero esto no es algo literal, ya que si bien la rendición de

---

<sup>106</sup> SCHEDLER, Andreas. *Op. Cit.* pp. 14-15

cuentas es un familiar muy cercano de *accountability*, existen matices que separan los dos conceptos, como puede verse a continuación:

“*accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad.

...  
*Accountability* es la rendición *obligatoria* de cuentas.”<sup>107</sup>

Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas – a los que rinden cuentas, al igual que a los que exigen cuentas –.

Es importante señalar que, en esencia, en el ámbito político, se puede decir que la noción de la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: en primer término, la obligación de todos los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, así como la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. Así, el término se amplía para establecer que la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección

---

<sup>107</sup> Ídem. p. 13

pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.

Es muy amplio el debate sobre este particular y las discusiones sobre el tema muchas veces no ofrecen definiciones explícitas del término. Sin embargo podemos señalar que:

“En el caso de *accountability*, algunos autores que han llegado a definir el concepto de manera formal, lo han vinculado con la noción de *answerability*. Según estos autores, “*answerability*” representa el sinónimo más cercano a la rendición de cuentas. En este sentido, la rendición de cuentas, como postula una definición enciclopédica, es la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones.”<sup>108</sup>

La rendición de cuentas involucra, por tanto, la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios y el derecho a recibir información, pero a su vez implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder otorgado por la misma gente que pide información.

Estableciendo como base lo anterior, por un lado, la exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia, pero también incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias que puedan ser mostradas cuando así se solicita.

---

<sup>108</sup> HICKOK, Eugene W. *Accountability of public officials* 1995 citado por Schedler, Andreas. Op. Cit. p. 13-14

En este sentido, una de las formas de rendir cuentas por parte de los gobernantes a los gobernados se manifiesta a través del acceso a la información que éstos generan y que exige la transparencia en su actuar.

### **3.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

Como se ha establecido, el Estado debe garantizar el derecho a la información en pos de la transparencia, para lo cual se deben fomentar los causes para que esto se lleve a cabo.

Al respecto en esta vertiente, México se promulgó, apenas en junio de 2002, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que dio oportunidad, después de una larga espera, al último párrafo del artículo sexto de la Constitución Mexicana que obliga al Estado a garantizar el derecho a la información.

Cabe señalar que esta obligación legal se hizo sólo en cuanto a los actos del Gobierno Federal y no de los particulares, lo cual muestra un ámbito de trabajo en la evolución de este instrumento legal, en virtud de las múltiples relaciones de los particulares con el Estado.

No obstante que nuestro país tiene aún un largo camino por recorrer en materia de transparencia y rendición de cuentas, con la expedición de esta Ley en el ámbito Federal, así como su Reglamento y de la normatividad secundaria en la materia en distintas entidades federativas y municipios, se ha iniciado un cambio en la relación entre Gobierno y gobernados, en donde la premisa es la transparencia.

La LFTAIPG es el resultado de varios factores, entre los que destacan los siguientes:

a) Las demandas por contar con una legislación en materia de acceso a la información pública gubernamental por parte de varias organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.

b) Las iniciativas que fueron presentadas en la H. Cámara de Diputados.

c) Las de varios organismos internacionales, especialmente la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ya que México era uno de los pocos países miembros de esa organización sin una ley de acceso a la información pública.

d) La nueva dinámica de competencia multipartidista en México, la cual exige a los partidos políticos y a sus candidatos contar con información fidedigna sobre la gestión de los gobiernos federal y local.

e) Las demandas de grupos de empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros para contar con información más completa sobre diversos aspectos regulatorios del gobierno y sobre el estado que guardan las finanzas públicas.<sup>109</sup>

La LFTAIPG es, por lo tanto una herramienta para garantizar la transparencia en las funciones propias del Estado y dispone en principio, un listado de obligaciones de transparencia que cada

---

<sup>109</sup> Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003 -2004. Edit. IFAI. México. 2005. p. 7

dependencia y entidad de la Administración Pública Federal debe observar para su cumplimiento.

Aún cuando hay varios ámbitos de la ley en los que el legislador tiene mucho que trabajar, profundizar, conceptualizar y modificar; y los ciudadanos por su parte deben coadyuvar a la generación de una cultura democrática, podemos decir que esta Ley representa un avance significativo en el desarrollo de la democracia que México ha emprendido, ya que pretende que la publicidad de la información se traduzca en un mecanismo de supervisión ciudadana, que garantice una mayor transparencia en la gestión pública, erigiendo a la rendición de cuentas, en un principio de eficiencia administrativa.

De igual forma se pretende que la Ley sea un mecanismo de combate a la corrupción. El principio de publicidad en la información, del que más adelante se realizará una exposición más amplia, favorece y posibilita el funcionamiento del sistema de responsabilidades públicas, ya que contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con sus actores y por tanto deslindar responsabilidades.

Es muy importante señalar que un Estado eficiente y transparente, que genera un flujo confiable de información, dará una mayor certidumbre a sus gobernados en lo interno y a las relaciones internacionales, en lo externo.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pretende subsanar las deficiencias y vacíos legales derivados de la ausencia de una reglamentación específica en materia de acceso a la información pública.

Esta ley de orden público tiene como finalidad el acceso de todo individuo a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

No obstante que la sola existencia de una legislación en materia de acceso a la información pública gubernamental, no garantiza la práctica efectiva del derecho ciudadano de acceder a la información, resulta vital el compromiso tanto de ciudadanos, como de gobernantes para hacer de la transparencia y de la rendición de cuentas una característica inalienable del derecho a la información, así como de la gestión pública.

### **3.2.1. Antecedentes**

El derecho a la información, como se señaló, guarda una estrecha relación con la libre expresión de las ideas, con la limitante que le impongan la moral, los derechos de tercero y el orden público.



Los artículos 6° y 8° constitucionales consagran como garantías individuales el derecho a la información y el de petición, en donde en el último, todo individuo puede dirigirse de manera respetuosa a la autoridad, sin que se encuentre limitado en cuanto a la materia de la solicitud y la autoridad queda obligada a responder al particular. En este sentido, la solicitud puede consistir en una petición de información.

Cabe señalar, que este primer paso como conquista de una libertad que se ha buscado desde los últimos veinticinco años, tiene como antecedentes importantes esfuerzos para legislar en la materia; sin embargo, por razones de desconfianza entre la sociedad y el gobierno, además de la confusión imperante de algunos sectores de la opinión pública sobre el derecho a la información y la libertad de expresión, impidió llegar a culminar cualquier proyecto de ley que reglamentara el derecho de acceso a la información.

Posterior a la incorporación en nuestra Constitución en el año de 1977, del derecho a la información- como se señaló-, mediante una reforma política electoral promovida por el entonces Presidente de la República José López Portillo, como derecho fundamental constitucionalmente reconocido, personas interesadas sobre esta cuestión puntual se dieron a la tarea de intentar las diversas formulaciones que permitieran hacer efectivo este derecho, para evitar que quedara en una aspiración programática de la Constitución. Abandonada esta posibilidad, esta cuestión vuelve a tomar

importancia durante el proceso electoral del año dos mil, que se convierte en una demanda ciudadana que concluye con una propuesta legislativa del ejecutivo federal que merece la aprobación unánime del Congreso de la Unión.

Así es, una vez integrado el equipo de transición del entonces presidente electo, Vicente Fox, se valoró la necesidad de elaborar una iniciativa de ley en materia de acceso a la información gubernamental, a fin de consolidar y completar la transición política en México, quedando el tema fijado en la agenda del nuevo gobierno.

En este sentido, a principios de 2001 se formó un grupo de trabajo intersecretarial con la participación de las secretarías de Gobernación, de la Contraloría, de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, quienes realizaron un amplio trabajo de investigación tanto en derecho comparado como sobre las mejores prácticas en la materia. Como resultado, se elaboraron diversos documentos de trabajo que permitían tener una visión de conjunto de las diferentes opciones posibles para la elaboración de la ley. Esta fase concluyó hacia julio de 2001, cuyo resultado fue un documento de trabajo que contenía un conjunto de disposiciones que podrían tomar la forma de una iniciativa de ley o bien de un acuerdo presidencial en materia de transparencia gubernamental, aplicables de manera exclusiva a la administración pública federal.

A efecto de valorar el impacto de la ley, se realizó una consulta interna en la administración pública federal, recibiendo comentarios de diversas entidades y organismos federales al respecto. De igual forma, se consultó a diversos especialistas nacionales e internacionales y se realizaron visitas a Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Canadá y Francia para conocer la operación de leyes similares en esos países. Asimismo, se realizó una consulta pública a nivel nacional en cuatro foros regionales (Monterrey, Guadalajara, Veracruz y el Distrito Federal), a fin de recibir los diversos comentarios de grupos sociales y políticos interesados en el tema. Como resultado de esta consulta, el grupo intersecretarial elaboró una nueva iniciativa de ley, en la cual principalmente, se formuló la idea de extender el ámbito de aplicación de esta ley a todos los órganos del Estado, y no solamente al Ejecutivo Federal, como se había planteado en un principio.

Cabe señalar, que durante el proceso mencionado, hubo diversas reacciones tanto de la sociedad civil como de las entidades federativas al respecto. Una de las principales reacciones de la sociedad civil que consideraba este proyecto gubernamental como limitado fue la conformada por el denominado "Grupo Oaxaca", que estaba integrado por un conjunto de periodistas y académicos respaldados por varios periódicos nacionales de importancia, que elaboró varias declaraciones y una iniciativa de ley en la materia. De igual forma varios estados de la República elaboraron y presentaron

ante los congresos estatales distintas iniciativas en materia de acceso a la información.

Todo este intercambio de opiniones entre el gobierno y la sociedad permitió presentar una iniciativa distinta a la que se había presentado inicialmente y de igual forma permitió esa interacción entre gobernantes y gobernados necesaria en una nación democrática.

En esta tesitura, en la iniciativa de lo que se llamo en un principio la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información” se estableció:

“...se propone un proyecto sólido, eficiente y apegado a nuestra Carta Magna que, en función de lo que disponga el Poder Legislativo, daría también cumplimiento a uno de las asignaturas que, de cara a la Nación, los partidos políticos nacionales y el Ejecutivo Federal suscribimos en el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, que es la suma de voluntades de actores políticos plurales pero vinculados por un objetivo común: el bienestar y el engrandecimiento de México.”<sup>110</sup>

En este sentido y para evitar incidir en los mismos tropiezos, que no habían permitido el legislar en materia de acceso a la información, es importante subrayar que la iniciativa de la Ley mencionada pretendió regular una de las vertientes del derecho a la información, es decir, la del acceso a la información del Estado, la información pública gubernamental, ya que el derecho a la información, como ya se vio en el capítulo anterior, es un concepto

---

<sup>110</sup> Poder Ejecutivo Federal. Iniciativa de Ley Federal Transparencia y de Acceso a la Información. Gaceta Parlamentaria, año V, 892, martes 4 de diciembre del 2001.

amplio y genérico bajo el que se concibe el derecho específico de acceder a la información pública.

El hecho de que no existiera una debida regulación de este derecho fundamental, había permitido una arbitraria discrecionalidad de la autoridad administrativa en el manejo de la información gubernamental, ya que la mayoría de las ocasiones únicamente se entregaba aquella información que no lesionara sus intereses.

Finalmente, es de resaltar que si bien en un principio se pensó limitar el ámbito de aplicación de esta ley únicamente al Ejecutivo Federal, en el proyecto final se incluyó como sujetos obligados de la ley, no sólo al Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; sino también al Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México y la UNAM); los tribunales administrativos federales, y, aún más, cualquier otro órgano federal, dando con ello mayor certeza respecto a la obligatoriedad de aplicación de esta ley.

### **3.2.2. Objetivos**

Los objetivos de la Ley pueden inferirse de su nombre, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Es un conjunto de reglas y principios que busca establecer mecanismos y procedimientos para garantizar que la ciudadanía pueda acceder a la información del gobierno federal. Obliga a los órganos federales a abrir sus archivos y a clasificar información de acuerdo con los procedimientos y mecanismos establecidos en ella, por lo que cualquier ente que no sea parte del gobierno federal, aunque tenga relaciones de algún tipo con él –y sus actividades sean de trascendencia pública-, no es sujeto de la LFTAIPG, y por lo tanto, la ciudadanía no puede inquirir ni acceder de manera directa a su información.

En este sentido, el artículo primero de la mencionada ley establece que su finalidad es la de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal

Por su parte, el artículo 4 de la LFTAIPG establece como objetivos de la ley:

**I.** Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

**II.** Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;

**III.** Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

**IV.** Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

**V.** Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

**VI.** Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Como ha quedado señalado, el objetivo primordial de la LFTAIPG es facilitar que los individuos puedan conocer la información que está en manos del Gobierno. Al mismo tiempo, busca hacer lo más transparente posible el uso y destino de los recursos públicos y hacer del conocimiento de la sociedad cuestiones fundamentales sobre las concesiones, permisos, contrataciones, trámites y servicios.

Con base en lo anterior, se establece en la misma ley al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, a fin de establecer procedimientos que de manera adjetiva, permitan el acceso de la ciudadanía a la información, mismo que ha emitido los lineamientos generales a fin de cumplir con los objetivos que de manera sustantiva hace referencia el artículo 4 de la mencionada Ley, y que hasta la fecha son los siguientes:

Lineamiento	Fecha de publicación en el DOF
1) Lineamientos que deberán observar las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y en la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.	12 de junio de 2003
2) Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	18 de agosto de 2003
3) Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos.	25 de agosto de 2003
4) Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados.	09 de diciembre de 2003
5) Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	20 de febrero de 2004
6) Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares.	06 de abril de 2004
7) Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como el cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	22 de diciembre de 2004
8) Lineamientos de Protección de Datos Personales	30 de septiembre de 2005
9) Lineamientos para el cumplimiento de obligaciones de	05 de diciembre de



transparencia, acceso a la información gubernamental y rendición de cuentas, respecto de recursos públicos federales transferidos bajo cualquier esquema al presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, y en su caso, a su equipo de colaboradores, entre el 3 de julio y el 30 de noviembre de 2006.	2006
10) Lineamientos para la entrega de la información y los datos que los sujetos obligados contemplados en el inciso a) fracción XIV del artículo 3° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental generaran para la elaboración del informe anual que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública presenta ante el H. Congreso de la Unión.	27 de enero de 2006
11) Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	13 de abril de 2006
12) Lineamientos que habrán de observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la publicación de las obligaciones de transparencia señaladas en el artículo 7 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.	01 de noviembre de 2006

La LFTAIPG en el cumplimiento de sus objetivos obligó a que el Gobierno Federal hiciera accesible a los individuos aquella información a partir de la cual se pudiera comenzar a realizar un ejercicio bien informado del funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo cual ha provisto a la sociedad mexicana de un instrumento necesario para el diálogo, la evaluación y el análisis entre ciudadanos y autoridades gubernamentales.

Si bien el acceso a la información pública y la transparencia favorecen la rendición de cuentas, ésta incide en la ejecución de otro objetivo adicional de la LFTAIPG que sería el contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho.

### **3.2.3. Estructura de la Ley**

El texto vigente de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que es de orden público y de observancia obligatoria para los servidores públicos federales. Se encuentra estructurada en 64 artículos, en los que contempla Cuatro Títulos y 11 artículos transitorios.

En su Título Primero, que consta de 5 capítulos, la LFTAIPG señala las Disposiciones Generales de la ley, estableciendo su finalidad y objetivos, así como los sujetos obligados y las acciones que deben tomar a fin de cumplir con el objetivo de esa ley, tales como las obligaciones de transparencia establecidas en su artículo 7, entre las cuales se encuentran la estructura orgánica de las instituciones, las facultades de sus unidades administrativas, el directorio de sus servidores públicos y su remuneración mensual, entre otros, misma que deberá estar publicada en la página de Internet de cada dependencia y entidad, señalándose que dichas obligaciones deben publicarse de tal forma que se facilite su uso y comprensión, así como que se permita asegurar la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad de la información.

De igual forma señala las definiciones más importantes y usuales para comprenderla, como por ejemplo, Datos Personales, Comités, Documentos, Dependencias y Entidades, Información, Información reservada, Instituto, Ley, Órganos constitucionales

autónomos, Reglamento, Servidores públicos, Seguridad nacional, Sujetos Obligados, entre otros.

Cabe señalar que establece la obligación del Poder Judicial de la Federación de hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, para lo cual las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

De igual forma, el artículo 10 de la Ley obliga a la publicación de los anteproyectos de las leyes y disposiciones administrativas de carácter general, por lo menos 20 días antes de la fecha en que se pretendan publicar o someter al Ejecutivo Federal, salvo que su publicación pueda comprometer los efectos que se pretenden lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia

Queda obligado, de igual forma, el Instituto Federal Electoral a proporcionar la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos o agrupaciones políticas a cualquier ciudadano que la solicite, en términos de lo establecido en el artículo 11 de la ley.

Por su parte, el artículo 12 de la Ley, establece, como otro mecanismo de transparencia en la gestión pública y a fin de evitar la corrupción. La obligación de publicar la información relativa a los montos y a las personas a quienes se entreguen por cualquier motivo recursos públicos, así como los informes que éstas personas entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

De igual forma este Título regula lo relativo a la Información Reservada y la Confidencial, que no podrá hacerse pública por encontrarse en alguno de los supuestos que señala la Ley y que tiene un periodo de reserva de doce años prorrogables, en el primer caso y de indefinido en el segundo. Asimismo, este capítulo señala a los responsables de clasificarla, estableciendo de igual forma lo relativo a la Protección de Datos Personales, mismos que deberán conservarse con carácter confidencial por hacer referencia a las características personales de los gobernados, por lo que sólo pueden tener acceso a ellos o solicitar su modificación los interesados o sus representantes legales.

Los costos por la obtención de la información se encuentran previstos en el Capítulo V de la Ley, mismos que no podrán ser superiores al costo del material utilizado en la reproducción de la información y a los costos de envío.

El Título Segundo de la mencionada Ley, se denomina “Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal”, ya que esta Ley solo establece dicho procedimiento para este Poder en particular, estableciendo lineamientos de carácter general para los demás sujetos obligados, por lo que todas las dependencias y entidades deben constituir una Unidad de Enlace y un Comité de Información, misma que servirá como vínculo con la ciudadanía y que es la encargada de recibir las solicitudes de información, de canalizarlas a las unidades administrativas correspondientes para posteriormente dar respuesta a

los solicitantes. Por otra parte, el Comité de Información principalmente se encarga de confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información (pública, confidencial o reservada) hecha por los titulares de las unidades administrativas.

Cabe señalar que El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la creación de un Comité de información, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

Por su parte, el Capítulo II del mencionado Título establece lo relativo al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que únicamente supervisa al Poder Ejecutivo Federal, definiéndolo como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión cuyas principales funciones son promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a ésta y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Esta integrado por cinco comisionados independientes nombrados por el presente, quienes podrán ser objetados por el Senado.

La ley hace hincapié en que el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna para efecto de sus resoluciones, decidiendo en cada caso con independencia.

En el Capítulo III, se establece el Procedimiento de Acceso a la información pública ante la Dependencia o Entidad, en donde el ciudadano que solicite la información no tiene el deber de motivar o justificar el uso que le dará, ni tiene que demostrar interés alguno en la información solicitada. La autoridad deberá dar respuesta a la solicitud en un plazo no mayor a 20 días hábiles contados desde la presentación de la solicitud y deberá entregarla dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la respuesta por parte de la unidad de enlace.

Por su parte, el Capítulo IV de este mismo Título se refiere al Procedimiento ante el Instituto, estableciendo que ante la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, el solicitante puede interponer un recurso de revisión ante el IFAI para que éste rectifique si la decisión de la entidad o dependencia es justificable o si debe darle la información al solicitante aunque en un principio se la haya negado.

Así pues, en este capítulo se prevé la facultad del ciudadano de interponer el recurso de revisión, mismo que podrá ser interpuesto ante el Instituto o bien, la unidad de enlace que haya conocido el asunto, la cual deberá remitirla al Instituto al día siguiente de haberla

recibido. Asimismo establece el procedimiento de substanciación de este recurso y los casos en los que se desechará o se sobreseirá.

De igual forma se establecen los requisitos mínimos que este recurso debe contener. No obstante, la ley señala que el Instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares.

En forma muy breve, este capítulo prevé el recurso de reconsideración que podrá interponer el solicitante ante el mismo Instituto transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, la cual deberá resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

Es de destacar que en este capítulo se prevé la definitividad de las resoluciones del Instituto para las dependencias y entidades y no así para los particulares, quienes podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

El Título Tercero se refiere a el Acceso a la Información en los demás Sujetos Obligados, ya que, como ha quedado señalado, además de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, la Ley también establece como sujetos obligados al Poder Legislativo Federal, al Poder Judicial de la Federación, a los órganos constitucionales autónomos y a los tribunales administrativos, quienes en el ámbito de sus respectivas competencias, deben establecer

mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, siguiendo los principios, plazos y disposiciones generales de la ley.

Finalmente, el Título Cuarto de la Ley establece las responsabilidades y sanciones administrativas a los servidores públicos por el incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en la ley, misma que será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, acotando que dichas responsabilidades administrativas son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

#### **3.2.4. Sujetos Obligados**

Uno de los grandes objetivos que desde un principio el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) se ha comprometido a cumplir es el de promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio permanente de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de sus datos personales.

Así, el promover el ejercicio del derecho de acceso a la información en el Estado mexicano, es una de las obligaciones centrales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.



Para lograrlo no solo cuenta con las herramientas y facultades vinculantes que le otorga la ley, sino también, con la voluntad y el compromiso de las instituciones fundamentales del estado federal. De esa manera, el IFAI desarrolla vínculos de colaboración y de acción conjunta con las instituciones que la Ley Federal de Transparencia llama “Otros Sujetos Obligados” (OSO’s).

El artículo 3 de la LFTAIPG, en su fracción XIV define que se entenderá por Sujetos Obligados:

...

XIV: Sujetos obligados:

a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;

b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;

c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;

d) Los órganos constitucionales autónomos;

e) Los tribunales administrativos federales, y

f) Cualquier otro órgano federal...”<sup>111</sup>

Por otro lado, se establece en el artículo 2 de la ley que:

“Toda la información a que se refiere esta Ley es pública, y los particulares tendrán acceso a ella en los términos que ésta señala”.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> *Ibidem* p. 2

<sup>112</sup> *Ibidem* p. 1

De una interpretación sistemática de lo transcrito, se desprende que la LFTAIPG regula –hace pública – la información en manos de todos los entes gubernamentales federales, y los procedimientos a través de los cuales la ciudadanía podrá acceder a ella. El último inciso del artículo 3, fracción XIV, determina que todo órgano federal es también sujeto obligado de la ley. En sentido contrario, puede entenderse que ningún ente que no pertenezca al orden federal es sujeto obligado de la ley, y los ciudadanos no tienen un mecanismo jurídico para acceder directamente a la información que poseen estos entes no federales. El criterio para determinar la inclusión o no de ciertos entes como sujetos obligados es doble: primero, tiene que ser considerado como gobierno; segundo, debe ser del orden federal. Por obvio que esto parezca, sus implicaciones son determinantes para la naturaleza de los sujetos obligados: excluye explícitamente a otros entes que están directamente involucrados con los asuntos públicos, cuyas acciones determinan la forma de nuestra sociedad, y que reciben recursos públicos, pero que no son parte de la estructura formal del gobierno federal mexicano.

De tal manera que siguiendo a la propia ley, “Otro Sujeto Obligado” es aquél órgano de poder público federal, que está sometido al cumplimiento de la ley federal de transparencia, distinto al Poder Ejecutivo de la Unión (art. 3 y 61 LFTAIPG) y que no están bajo la autoridad del IFAI.

Tomando como referencia lo establecido por la Ley, se trata, en realidad, de 15 instituciones públicas de la mayor relevancia, que serían:

1. “Cámara de Diputados
2. Cámara de Senadores
3. Auditoría superior de la Federación
4. Suprema Corte de Justicia de la Nación
5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
6. Consejo de la Judicatura Federal
7. Universidad Nacional Autónoma de México
8. Universidad Autónoma Metropolitana
9. Universidad Autónoma Chapingo
10. Banco de México
11. Instituto Federal Electoral
12. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
13. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
14. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
15. Tribunales Agrarios.”<sup>113</sup>

Tomando en consideración estos aspectos se puede señalar que los “Otros Sujetos Obligados” deben cumplir la ley de transparencia, y lo hacen emitiendo de manera autónoma sus propios reglamentos. El IFAI conoce esas normativas, y tiene como política cooperar y coadyuvar al mejor funcionamiento de la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información en tales instituciones, respetando siempre su independencia y sus decisiones particulares.

Todos los “Otros Sujetos Obligados” han emitido su reglamento de transparencia y la mayoría ha emitido criterios de clasificación de información reservada y confidencial. Además, todas esas

---

<sup>113</sup> Sitio web del IFAI [www.ifai.org.mx/oso/presentacion.php](http://www.ifai.org.mx/oso/presentacion.php)

instituciones han cumplido con su obligación de entregar sus informes anuales (en 2004 y 2005) sobre la marcha de este derecho. Al tratarse de instancias muy importantes para la vida de la República, los “Otros Sujetos Obligados” se han convertido en instituciones muy demandadas de acceso a la información por parte de la sociedad.

El IFAI intenta establecer convenios de colaboración con cada uno de los “Otros Sujetos Obligados”, para desarrollar acciones de educación, divulgación, capacitación, promoción y cooperación a favor del derecho de acceso a la información.

Como puede verse el IFAI se vincula con los Otros Sujetos Obligados mediante la cooperación y coordinación de acuerdos y programas que permiten llevar a cabo relaciones institucionales entre pares, con un trato respetuoso y recíproco de la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial y de la autonomía constitucional que le corresponde al Instituto Federal Electoral, al Banco de México, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las universidades e instituciones de enseñanza superior, así como los diversos tribunales que conforman la jurisdicción administrativa de nuestro país.

Desde el 12 de junio de 2003, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental permite a los particulares presentar solicitudes de acceso a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, los tribunales administrativos

federales, y cualquier otra entidad federal. Cada uno de estos sujetos obligados, en la esfera de su respectiva competencia, establecen sus propios criterios y procedimientos para proporcionar el acceso a la información. Y al mismo tiempo, y con el ánimo de llevar a buen puerto la encomienda de garantizar este derecho ciudadano fundamentalmente democrático, promueven entre ellos esquemas de colaboración y canales de participación.

Debemos destacar que esta garantía de acceso a la información pueda servir para ejercitar otros derechos; toda vez que si un ciudadano no recibe información oportuna, amplia, veraz, actualizada y completa por parte de los órganos de gobierno, no podrá ejercer otros derechos previstos en la Constitución, como lo es el derecho a una participación libre y democrática en la sociedad. Debemos recordar que el pueblo es el depositario de la soberanía, misma que ejerce a través de los diferentes órganos de gobierno; sin embargo, antes de la entrada en vigor de esta Ley de Transparencia, al ciudadano no se le rendían cuentas adecuadamente, es decir, quedaba a libre arbitrio de las dependencias y entidades, la entrega de la información requerida.

Hoy en día, esa soberanía es efectivamente ejercida por el pueblo, a través de la Ley de transparencia puede exigir a sus gobernantes que rindan cuentas de manera efectiva, ya que esa información debe ser del dominio público, claro, con las excepciones de reserva y confidencialidad que la misma ley establece.

Si se determinara que el criterio central para construir la figura de sujetos obligados no fuese la pertenencia a una rama específica del gobierno, sino la utilización de recursos públicos para solventar algunas de sus actividades, se concluiría que el conjunto de sujetos obligados se expandiría lo suficiente como para que el cambio de criterio sea un punto relevante.

El objetivo de la LFTAIPG debe ser dotar a la ciudadanía de herramientas para acceder directamente a la información y los archivos del gobierno federal, por lo que el objetivo actual es en principio, suficiente, pero se deberá hacer algunas adecuaciones. Pero se puede legítimamente preguntar si acaso otro criterio de construcción de los sujetos obligados sea, en el mediano plazo, más útil en el esfuerzo por afinar la rendición de cuentas de los entes relevantes para la vida pública mexicana. La lógica de construcción de una cultura de la transparencia se vincula estrechamente con la idea de transparentar al ámbito de lo público, en general, y no únicamente las actividades del gobierno federal. Este último es una parte sustancial del ámbito público, uno de los principales escenarios, podríamos decir, pero no es ciertamente el único.

El hecho de que la LFTAIPG obligue solamente al gobierno federal, apunta a una concepción sesgada del Congreso al momento de interpretar los intereses y los derechos de los mexicanos en materia de derecho a la información. El artículo 39 Constitucional establece claramente que todo poder público dimana del pueblo y se instituye

para beneficio de éste. Todo poder público, sea cual sea su naturaleza, objetivo y esfera de acción tiene, por obligación constitucional, como parámetro principal operar en beneficio de la sociedad.

Como el gobierno dimana del pueblo, luego entonces éste tiene derecho a conocer lo que se hace con su autoridad delegada. Y también, por el mismo argumento, tiene derecho a saber lo que se hace con el dinero que se le recauda obligatoriamente a través de los impuestos. Este argumento –central en el contexto político e intelectual de una democracia representativa– aplica para todo poder público, sin distinción.

Un ejemplo de lo antes citado sería el caso de los impuestos. Podemos afirmar que el poder para recaudar impuestos es uno de los más importantes de todo Estado. Se recaudan para garantizar el financiamiento de los poderes públicos, y en esta medida deben utilizarse, también, para beneficio de la sociedad. El punto neurálgico de esta parte del argumento estriba en quién es el facultado para vigilar que esta disposición constitucional se cumpla.

Ciertamente, el Estado debe tener herramientas de control sobre el gasto público, herramientas para realizar auditorías de diversa magnitud e instrumentos de sanción que inhiban su desvío o que incentiven su buen uso.

Pero la importancia de lo vigilado –el uso eficaz y legítimo de los recursos de los que el Estado puede recabar, por conducto de su facultad para obligar a la ciudadanía a pagar impuestos– la importancia del bien tutelado con este tipo de herramientas hace indispensable que el derecho de controlar y vigilar el uso de los recursos públicos se haga extensivo a la ciudadanía de la cuál provienen en primera instancia esos recursos. Este es el punto que la primera versión de la LFTAIPG ha dejado, quizás a propósito, fuera de su construcción.

Si la LFTAIPG deja fuera a ciertos entes de su alcance, inhibe la herramienta ciudadana de coadyuvar con otras instancias en la rendición de cuentas, que es uno de los resultados directos del acceso a la información.

“Este no parece ser el criterio rector del legislador que aprobó la primera versión de la LFTAIPG que, como se ha expuesto, incorpora únicamente al espacio institucional en el que se toman las decisiones de gobierno que conciernen a lo federal. Tampoco parece ser el criterio rector de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Legislativos, Primera, del Senado de la República, encargadas de dictaminar la iniciativa con proyecto de decreto presentada en sesión plenaria del 9 de junio de 2004 de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, por el que se reformarían los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 12, 13, 17, 33, 34, 35, 36, 39 y 55 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.”<sup>114</sup>

Por lo que a este respecto se debe de incorporar aspectos importantes de modificación en cuanto a los sujetos obligados, de esta

---

<sup>114</sup> RUIZ EULER, Alexander. El Ojo Ciudadano y los Recursos Públicos: Una Breve Evaluación de los Alcances de la Ley Federal de Transparencia en Transparencia y Rendición de Cuentas. Colección Doctrina Jurídica Contemporánea. No. 28. Edit. Fontamara, México. p. 26



manera operarían mejor. Así, se debe establecer explícitamente una visión más integral de lo que se quiere entender por el objetivo de una ley de transparencia y acceso a la información.

La idea de construir instrumentos legales para que la ciudadanía pueda, directamente, vigilar y controlar el uso de los recursos públicos que no son utilizados por entes del gobierno federal, accediendo directamente a toda la información que genere el flujo de recursos públicos, independientemente del ente que los recibe y aplica. Por lo que

“Ninguna dependencia y entidad pública debe quedar fuera del escrutinio que implica el ejercicio del derecho de acceso a la información, como tampoco deben hacerlo las personas físicas y morales que reciban recursos públicos y participen como auxiliares en el ejercicio de alguna función pública. El proceso completo que comprende el origen, recepción y utilización de recursos públicos debe ser objeto de la ley. Toda información que genera el flujo de recursos públicos debe ser objeto de esta ley. Toda la información que genera el flujo de recursos públicos constituye un bien público y por lo tanto, es objeto del derecho de acceso.<sup>115</sup>

En conclusión la información sobre el uso y destino que se les da a los recursos públicos tiene un efecto directo en la democracia, ya que conduce a una adecuada rendición de cuentas, misma que da certidumbre y confianza a la sociedad. Como se ha mencionado, nuestra Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece claramente un marco jurídico general para el Poder Público Federal; sin embargo, la propia ley

---

<sup>115</sup> Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto presentada por el PRI. Senado de la República. México 2002

señala que el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley. Los anteriores, como ya se mencionó, son los denominados como “Otros Sujetos Obligados” que deberán emitir sus propios procedimientos de acceso a la información y verificación de datos personales, que deberán contemplar:

- I. Las Unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el artículo 7 de la ley;
- II. Las Unidades de Enlace o sus equivalentes;
- III. El Comité de Información o su equivalente;
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- V. El Procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del artículo 60;

- VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y
- VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

Aun y cuando la propia Ley les da plena libertad de elegir sus propias reglas de acceso a la información, con excepción de la Auditoría Superior de la Federación, la mayoría de los otros sujetos obligados contemplan la mayoría de disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Pero es necesario ir modificando aspectos de la ley que le permita mejorarla para cumplir con los propósitos para la cual fue concebida.

### **3.2.5. Principio de publicidad**

Primeramente se debe establecer el concepto del principio de publicidad, al respecto cabe señalar lo siguiente:

“lo que está sujeto a la publicidad genera la impresión de que no vale por sí mismo, sino por el trabajo propagandístico de hacerlo llegar al público. Empero, todas estas acepciones de la publicidad, incluyendo la primera y más evidente que es la de hacer propaganda o promoción comercial, implican el proceso de salir de lo particular y abrirse a lo general, o, lo que tanto vale, pasar del yo al nosotros, de la soledad del individuo al contexto social. Hacer algo público significa, en su sentido más amplio, trascender el ámbito privado de las ideas, los argumentos, las propuestas y las razones para entrar en un espacio social de conocimiento y aceptación. La publicidad, en este sentido, es

un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos. La publicidad cumple su cometido cuando el objeto publicitado se consume, cuando el libro publicado se lee, cuando la sesión pública deja satisfechos a los asistentes o cuando el debate público entre candidatos permite decantar las opiniones de los futuros votantes. Por ello, podemos decir que la publicidad es un proceso de comunicación esencial en las sociedades modernas. Un proceso incluyente cuya naturaleza es trascender lo individual o lo particular para incursionar en lo social. Así, la publicidad tiene un claro sentido democrático. La prueba de la publicidad es, finalmente, una prueba de veracidad para los argumentos, acciones y normas de la vida política. Si un gobernante decide mantener ocultas las razones de una decisión, no sólo está tratando como menores de edad a sus posibles interlocutores ciudadanos, sino que está aceptando que si tales razones se hicieran visibles, la decisión se haría imposible. La publicidad es, así, una protección contra la mendacidad (costumbre de engañar) de los políticos.”<sup>116</sup>

Para comprender mejor este concepto de principio de publicidad debemos referirnos a Emmanuel Kant, el filósofo alemán del siglo XVIII, que fue quien estableció por primera vez la idea moderna de publicidad. Así la publicidad, para Kant, es el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar o imponer. Por ello, dice que son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados.

Para Kant, la manera más segura de saber si son justas o injustas una intención política, una ley o una decisión de un gobernante es sacándolas del secreto y poniéndolas a la vista de la opinión pública. Sólo discutiendo abiertamente acerca de la naturaleza de estas acciones políticas, sólo dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, es que se

---

<sup>116</sup> RODRÍGUEZ ZEPEDA, Raúl. *Op. Cit.* pp. 37-40

construye un argumento genuinamente público y se prueba la validez de lo propuesto.

“La publicidad es la prueba de fuego para el ejercicio del poder, por ello los políticos autoritarios son profundamente recelosos de las exigencias ciudadanas de dar razones, de explicar el por qué de sus decisiones y de transparentar sus documentos y archivos.”<sup>117</sup>

Para Kant, la política no tiene sentido si no se expresa como derecho, es decir, si sus principios normativos no adquieren la forma de normas universales de validez general. Así, el principio de publicidad, que es el criterio regulador de la expresión de los argumentos políticos, es también, y de manera inmediata, un principio obligatorio para las leyes que pretenda imponer el Estado. Como dice un comentarista de estas cuestiones:

“El principio de publicidad, la fórmula trascendental del derecho público, no es un mero principio moral, sino una suerte de canon crítico de las normas jurídicas y del actuar público en general”.<sup>118</sup>

Esto conlleva a un principio básico: una ley que no soporta la prueba de la publicidad sólo se puede calificar de injusta. Con su idea de publicidad, Kant nos heredó uno de los más poderosos argumentos contra el secretismo del poder y contra la tradición de los *arcana imperii* y la razón de Estado. Cuando el Estado tiene que dar razones de lo que hace, no puede, en teoría, actuar de manera autoritaria. Pero esta obligación de publicidad no vale sólo para los funcionarios

---

<sup>117</sup> *Idem*

<sup>118</sup> *Idem*

del Estado, sino que también supone obligaciones para los políticos, los actores de la opinión pública y todos los que pretenden incursionar en el ámbito que denominamos esfera pública de la razón.

En suma, la publicidad en su sentido estricto no es otra cosa que el uso público de la razón, o, dicho de manera más clara, la discusión o argumentación sobre asuntos públicos con el uso de razones públicas o publicables, ya sea por parte de los oficiales del Estado, ya sea por parte de los actores de la opinión pública.

En la Ley que nos ocupa el principio de publicidad queda establecido en el artículo 6 de la LFTAIPG que textualmente dice:

“Artículo 6

En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.”<sup>119</sup>

Al respecto es importante señalar que, conforme a los principios constitucionales y por tratarse de una garantía individual, se otorga este derecho a cualquier persona y no sólo a ciudadanos mexicanos, aunque en la práctica es previsible que serán éstos los que obtengan los mayores beneficios de la Ley. Con este principio se rompe con una de las reglas no escritas que habían caracterizado a nuestro sistema político y administrativo en donde el secreto se convirtió en regla y la publicidad la excepción.

---

<sup>119</sup> Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De ahora en adelante, y gracias al principio de publicidad, la situación será la inversa. Para asegurar la efectividad de este principio total, la propia Ley establece que, en su interpretación, deberá favorecerse la publicidad de la información. Con ello se busca dejar claro al intérprete de la Ley que, en caso de duda, deberá privilegiar el carácter público de la información por encima de las posibles reservas.

Así, la Administración Federal adoptó acciones sin precedentes y de largo aliento a favor de la transparencia y la publicidad de la información gubernamental. Hoy se actúa con el convencimiento de que la condición de ciudadanos en una sociedad democrática, exige el acceso sin trabas a la información que la autoridad genera y preserva, se debe privilegiar la rendición de cuentas e informar a la sociedad con total apertura y verdad como una práctica democrática cotidiana.

La información pública y la calidad y oportunidad que se proporcione, debe ser la base, no sólo para que la sociedad se apropie del conocimiento de lo público, sino para que defienda sus intereses ante la autoridad y participe en las decisiones de gobierno, supervisando y evaluando su desempeño.

Se ha llegado a establecer que la prueba de la publicidad es, finalmente, una prueba de veracidad para los argumentos, acciones y normas de la vida política.

La ley, en su ámbito de aplicación contempla a los tres poderes de la Unión, rebasando las tendencias mundiales que suelen circunscribirse al ámbito del Poder Ejecutivo o bien aplicarse de manera limitada a los otros poderes. Un hecho importante a resaltar es que el registro digital de cada transacción gubernamental es hoy una garantía de su adecuada publicidad.



## **CAPITULO IV**

### **EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

#### **4.1. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) contempla, en su Artículo 33, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual comenzó a operar oficialmente en junio de 2003. El IFAI está encargado de cumplir y hacer cumplir la LFTAIPG en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, y es la instancia encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de resolver la negativa de las entidades y dependencias que conforman la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, de dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información.

Asimismo, el IFAI tiene el mandato de salvaguardar la confidencialidad de los datos personales en poder de las dependencias y entidades federales.<sup>120</sup> Para garantizar el cumplimiento de su encomienda, el IFAI tiene la facultad de ejecutar

---

<sup>120</sup> Se entiende por Dependencias y Entidades las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República. Véase fracción IV, del artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

funciones de resolución, de regulación; de vigilancia y coordinación, de operación y administración y, de promoción y difusión.

Por lo que puede establecerse que el IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.<sup>121</sup> Así como optimizar el uso y manejo de los archivos en poder de éstas, fomentando así la transparencia en la gestión pública.

La naturaleza jurídica del referido Instituto, es una cuestión que no quedó muy clara en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Sin perjuicio de lo anterior, tal tópico se abordará de forma más amplia en el apartado siguiente.

Por otro lado, es de destacar los objetivos que le otorgó el Poder Legislativo al IFAI:

*“Desde su creación, el IFAI participa directamente en la consolidación del sistema democrático al promover la transparencia y el acceso a la información. Ambos crean condiciones favorables para la rendición de cuentas, elemento indispensable de una relación constructiva entre sociedad y Gobierno. El acceso a la información y la transparencia*

---

<sup>121</sup> Artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

*posibilitan que una multiplicidad de actores —entre los cuales destacan los organismos de la sociedad civil, la iniciativa privada, el ámbito académico e, incluso, los propios poderes del Estado— reduzcan los costos asociados a la supervisión y vigilancia del ejercicio y buen uso del poder gubernamental conferido por la ciudadanía. Asimismo, promueven la creación de canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, los cuales permiten que se realice un escrutinio crítico, bien informado.”<sup>122</sup>*

En tales condiciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es una institución al servicio de la sociedad, y está encargado, principalmente, de:

- 1) Garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental.
- 2) Proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal.
- 3) Resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

123

Es de destacarse, que a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, más de 250 entidades del gobierno federal tienen la obligación de atender las solicitudes de información que realicen los ciudadanos, por lo que fue necesario que tales organismos constituyeran dentro de su estructura orgánica una Unidad de Enlace para ese fin.

---

<sup>122</sup> Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004. *Op. Cit.* p. 5

<sup>123</sup> Página de Internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx).

En consecuencia el IFAI es la autoridad federal que vigila el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). El IFAI de acuerdo al artículo 33 del ordenamiento legal referido, es el órgano encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades federales.

*“Fue dotado de autonomía operativa (decide libremente sobre sus reglas de organización, y funcionamiento internas), presupuestaria (define sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad para la asignación interna y ejecución de sus recursos) y de decisión (esto garantiza independencia en sus resoluciones y decisiones).”*<sup>124</sup>

En virtud de las atribuciones reconocidas de la LFTAIPG (art. 37), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se constituyó como la instancia encargada de definir los criterios generales para la clasificación de la información gubernamental, de vigilar a las dependencias y entidades en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, de prestar asesoría técnica a las dependencias y entidades, así como de capacitar a los servidores públicos en los temas relacionados con la Ley y de orientar a los particulares, tanto en la formulación de solicitudes de acceso a la información, como en la interposición de los recursos de revisión.

---

<sup>124</sup> ATZIMBA BALTAZAR Macías y Juan Pablo Guerrero Amparán. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional. en Hugo Concha Cantú, Sergio López-Ayllón, Lucy Tacher Epelstein (coord.). Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004. p. 24

La función sustantiva del IFAI consiste en resolver la negativa de las autoridades de otorgar acceso a la información gubernamental. En este sentido, el Instituto, al ser la única instancia encargada de interpretar la LFTAIPG ha nivel administrativo, ha favorecido la apertura de expedientes, archivos y documentos que en otras épocas estaban fuera del alcance público.

*“A partir de la promulgación de la LFTAIPG, este Instituto ha realizado todas las diligencias necesarias para establecer los mecanismos para instaurar y asegurar que la ciudadanía —y todos los individuos, en general— pueda ejercer a plenitud el derecho de acceso a la información.*

*Desde entonces, la gestión del IFAI ha favorecido un progresivo e irreversible proceso de consolidación institucional hacia adentro —en materia de organización interna— y hacia el exterior, por medio del posicionamiento institucional como instancia encargada de aplicar e interpretar todas las disposiciones previstas en la Ley.”<sup>125</sup>*

Por todo lo anterior, el IFAI es una institución fundamental dentro del Estado Mexicano, al ser garante de la accesibilidad de los gobernados a uno de los derechos más importantes dentro de la rendición de cuentas por parte de un gobierno a su pueblo, es decir, el derecho a la información.

---

<sup>125</sup> 2do. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2004-2005. *Op. Cit.* p. 8

#### 4.1.1. Naturaleza Jurídica y Fines

El IFAI, como ya se dijo tiene su fundamento jurídico en el artículo 33 de la LFTAIPG, no obstante de dicho precepto, no se desprende de manera indudable la naturaleza jurídica del mencionado Instituto.

No obstante, en el decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública emitido y promulgado por Vicente Fox Quesada, en su carácter de Presidente de la República, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002, en su considerando se estableció:

*“... es necesario clarificar que la naturaleza jurídica del órgano es aquella que le permite ejercer con toda plenitud la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública, en particular por las funciones quasi-jurisdiccionales que realiza el Instituto en lo relativo a la resolución de las negativas a las solicitudes de acceso a información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso...”* <sup>126</sup>

Adicionalmente, el aludido Decreto en su artículo 1 señala que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México. Asimismo, agrega que el Instituto contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la LGTAIPG, añadiendo que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la

---

<sup>126</sup> Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de éstos dos últimos emanen.

Asimismo, el artículo 2 del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicado el 11 de junio de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, reafirma la naturaleza jurídica del IFAI al señalar que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (APF), no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En este sentido, María Marván Laborde, señala que la naturaleza jurídica del IFAI, queda establecida de la siguiente manera:

1. "Órgano de la Administración Pública Federal (APF) con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.
2. Organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
3. Sus resoluciones no están sujetas a autoridad administrativa alguna."<sup>127</sup>

Las implicaciones que esto tiene son:

- Las resoluciones del IFAI sólo competen a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Sus decisiones son de cumplimiento obligatorio para dicha APF.

---

<sup>127</sup> MARVÁN LABORDE, María. *La Transparencia y los Archivos (presentación)*. Edit. IFAI. México. p.5-6

- En todo momento, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tiene acceso a la información reservada y confidencial.

- La autonomía asegura el equilibrio y la objetividad necesarias para garantizar el derecho a la información del gobierno federal.<sup>128</sup>

Retomando lo anterior, podemos concluir que la naturaleza jurídica del IFAI, **es la de ser un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal**, con ciertas características como son:

a) No estar sectorizado.

b) Tener personalidad jurídica y patrimonios propios.

c) Con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

d) No sujeto a ninguna autoridad administrativa, por ende, sin dependencia jerárquica a algún Poder o Entidad Federal.

e) Con facultades jurisdiccionales para resolver respecto de la negativa de información por parte de la Administración Pública federal y de la Procuraduría General de la República.

f) Protector de los datos personales en poder del gobierno federal.

g) Regulador de los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial,

h) Principal promotor del derecho de acceso a la información pública federal.

---

<sup>128</sup> *Idem*



Por otro lado, los fines del IFAI se encuentran determinados por sus funciones y éstas pueden clasificarse en cinco tipos:

1. **Las funciones *resolutivas*** son clave para garantizar el acceso a la información pública gubernamental, por medio de la resolución de las negativas de acceso a la información pública gubernamental, de los recursos ordinarios y de la interpretación administrativa de la Ley (Verbigracia: resolver negativas de solicitudes de acceso a la información pública y recursos de revisión; interpretar administrativamente la LFTAIPG; resolución de afirmativas fictas; resolver negativas de acceso y corrección de datos personales; y resolución de recursos de reconsideración).

2. **Las funciones *reguladoras*** son importantes ya que buscan proteger los datos personales, la expedición de lineamientos generales en materia de información reservada y confidencial, de archivos, de protección de datos personales y la emisión y elaboración de sus normas internas (Ejemplo: Clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; criterios de archivos; lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad, y protección de los datos personales; elaboración de guías de procedimientos de acceso a la información y formatos de acceso; y elaboración de los criterios para catalogación y conservación de documentos y archivos).

3. **La función de *vigilancia y de coordinación*** es esencial para impulsar avances en la transparencia del gobierno federal (Verbigracia: vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de las obligaciones de transparencia; presentar denuncias por incumplimiento ante el órgano de control interno; vigilar la correcta atención a las solicitudes de información; y vigilar el cumplimiento de las resoluciones del Pleno).

4. **La función de *promoción*** es fundamental para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información pública gubernamental e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas. (Ejemplo: difundir el derecho de acceso a la información; capacitar servidores públicos de la APF; proporcionar apoyo técnico para la elaboración y ejecución de programas de información; orientar a los particulares acerca del acceso a la información; elaborar estudios e investigaciones para ampliar el conocimiento en materia de transparencia; vinculación con entidades federativas y otros sujetos obligados; y colaboración internacional).

5. **Las funciones *operativas y administrativas*** son necesarias para la buena operación del Instituto y asegurar el cumplimiento de sus demás funciones (verbigracia: Gestión de Iso recursos humanos, financieros, materiales, generales, informáticos, jurídicos y de seguridad; así como ejecución del control interno).<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> . MARVÁN LABORDE, María. *Op. Cit.* p. 9-10.

El IFAI, esta integrado por cinco Comisionados que integran el Pleno de dicho Instituto, quienes son nombrados por el Ejecutivo Federal. No obstante, la Cámara de Senadores puede objetar dichos nombramientos por mayoría, y encontrándose ésta en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. Los referidos comisionados duran siete años en su encargo, sin posibilidad de reelección.<sup>130</sup>

El mencionado Instituto es presidido por uno de los Comisionados, quien es elegido por los propios Comisionados, dura en su encargo 2 años, puede ser reelegido por una sola ocasión, y el mismo tiene la representación del IFAI.<sup>131</sup> Para ser comisionado es necesario cumplir con los requisitos previstos en el artículo 35 de la LFTAIPG.

El IFAI se encuentra además del Pleno, se encuentra integrado orgánicamente, por una Secretaría Ejecutiva, una Secretaría de Acuerdos, la Contraloría Interna y ocho Direcciones Generales.

Los acuerdos y las resoluciones del Pleno son de carácter público y están al alcance de los ciudadanos en el sitio de Internet del IFAI.

---

<sup>130</sup> Artículo 34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

<sup>131</sup> Artículo 36 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El Pleno del Instituto, es la instancia máxima de decisión y de resolución. Los comisionados deberán resolver las inconformidades en el Pleno (cuando se ha negado la entrega de la información solicitada y se ha interpuesto un recurso de revisión) y tienen las facultades para revocar o modificar las negativas de acceso a la información. Asimismo, el Pleno puede desechar recursos de revisión si los considera improcedentes o, en su caso, confirmar la decisión de la dependencia o entidad. El Pleno actúa como una especie de tribunal colegiado, y resuelve los proyectos de resolución realizados por el Comisionado ponente. Las funciones que emanan del pleno del IFAI son:

- a) Ejercer las atribuciones que al Instituto le otorgan la LFTAIPG, el Decreto de creación, Reglamento Interior, así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que le resulten aplicables;
- b) Designar al Comité de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública;
- c) Aprobar la versión pública de las resoluciones que tome el Pleno; la suscripción de convenios, contratos, bases de colaboración y demás actos consensuales a celebrarse con terceros, y los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los Poderes Legislativo y Judicial, los sujetos obligados, los estados, el Distrito Federal, los municipios u otras personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, y

d) Aprobar el sistema de desarrollo profesional, ingreso y separación del personal del Instituto de conformidad con el Estatuto de Servicio Profesional de Carrera, entre otras.<sup>132</sup>

El IFAI cumple con estas funciones en base a su propia estructura interna. El Pleno del citado Instituto cuenta con Secretarías en las que se apoya para cumplir con sus responsabilidades. La Secretaría Ejecutiva tiene funciones de supervisión y vigilancia, de promoción, de vinculación, de operación y administración; mientras que la Secretaría de Acuerdos tiene una naturaleza predominantemente sustantiva, recayendo en ella funciones jurídicas, de clasificación de la información, de protección de datos personales, de investigación, y en general de apoyo técnico para la resolución de recursos y la regulación.

Adicionalmente, el Pleno tiene adscrita una Secretaría Técnica y cada Comisionado cuenta con personal técnico y de apoyo que se encarga de asesorarlo en los asuntos de su competencia. La estructura del Instituto contempla también a personal de enlace para apoyo de funciones operativas de cada una de las unidades administrativas correspondientes.

---

<sup>132</sup> MARVÁN LABORDE, María. *Op. Cit.* p. 13.

### **4.1.2. Competencia**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México), para establecer mecanismos para cumplir con los objetivos marcados en el artículo 6 del citado ordenamiento legal imponiéndoles ciertas obligaciones.

No obstante ello, la competencia del IFAI no abarca a toda la información pública federal, sino únicamente a la que es producida por el gobierno federal, es decir, por los órganos que dependen y son nombrados por el titular del Ejecutivo Federal. Al respecto, resulta oportuno señalar las atribuciones del IFAI, que están previstas en el artículo 37 de la LFTAIPG, que señala:

“Artículo 37. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I.** Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6;
- II.** Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III.** Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- IV.** Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- V.** Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7;

**VI.** Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;

**VII.** Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del Artículo 29;

**VIII.** Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;

**IX.** Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;

**X.** Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;

**XI.** Elaborar la guía a que se refiere el Artículo 38;

**XII.** Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;

**XIII.** Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;

**XIV.** Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;

**XV.** Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;

**XVI.** Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;

**XVII.** Designar a los servidores públicos a su cargo;

**XVIII.** Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación, y

**XIX.** Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.”

En tal virtud, la principal función del IFAI es vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG y resolver sobre negativas de acceso a la información pública, únicamente respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), incluidas la Presidencia<sup>133</sup> y la Procuraduría General de la República<sup>134</sup>.

Conforme a la misma Ley, tanto los Poderes Legislativo y Judicial, como los organismos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, deben expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones. Cada sujeto obligado<sup>135</sup> será responsable de los datos personales conforme a lo establecido por la LFTAIPG y respecto a sus debidas competencias y deberán conforme al artículo 20 de la citada Ley:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos;

II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento;

---

<sup>133</sup> Cabe destacar que la Presidencia de la República en términos del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pertenece a la Administración Pública Federal Centralizada, resultando ocioso su señalamiento. Sin embargo, no debe confundirse a la Presidencia con el titular del Ejecutivo, el cual no es parte de la Administración Pública Federal, sino que únicamente la encabeza.

<sup>134</sup> La PGR no es parte de la Administración Pública Federal, sino es un órgano que depende del Ejecutivo Federal, cuya función principal es la persecución e investigación de los delitos federales, algunos autores señalan que el titular de la misma es el abogado de la nación.

<sup>135</sup> Véase artículo 2, fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.



IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y

VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado. “

De igual manera, establece la Ley la prohibición de los Sujetos Obligados para difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.<sup>136</sup>

En razón de lo señalado, si bien es cierto que el IFAI tiene como objetivo básico proteger los datos personales y difundir una cultura de acceso a la información, no menos cierto es que no es de una manera general o total, sino sólo en lo que respecta a la información pública gubernamental en el terreno de la Administración Pública Federal, no en el interior de los otros Sujetos Obligados, ni en el ámbito privado, tal y como lo establece el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que a la letra dice:

---

<sup>136</sup> Artículo 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

*“El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a la solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”<sup>137</sup>*

De similar forma el artículo 3 de la misma Ley, establece qué se entenderá por dependencias y entidades, que como ya se dijo son las cuales se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como también la Procuraduría General de la República.

Por tanto, la competencia del IFAI, se limita a la información pública que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de las solicitudes presentadas ante las dependencias o entidades, así como a emitir diversos lineamientos generales para los otros dos poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos y tribunales administrativos, en diversas materias de transparencia respecto a la información pública federal.

#### **4.1.3. Del procedimiento de Acceso ante la Dependencia o Entidad.**

---

<sup>137</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El procedimiento de acceso a la información ante una dependencia o entidad esta enmarcado en la LFTAIPG, ya que esta última tiene la finalidad de subsanar las deficiencias y vacíos legales derivados de la ausencia de una reglamentación específica en materia de acceso a la información pública que hasta antes de su expedición no existía en nuestro país.

Antes de describir el procedimiento de acceso a la información, es importante hacer una aclaración, este procedimiento únicamente es aplicable, para solicitar información pública ante los organismos que conforman la Administración Pública Federal, incluidos obviamente los organismos desconcentrados, así como la propia Presidencia de la República, inclusive la Procuraduría General de la República, no así la información solicitada a los otros Poderes de la Unión, a los organismos constitucionales autónomos y a los tribunales administrativos.

No obstante lo señalado, dicho procedimiento se describe de forma genérica, ya que en cada caso en concreto se tendrá que acudir al procedimiento que para tales efectos haya establecido la Unidad de Enlace correspondiente, órganos de transparencia que serán abordadas en el apartado siguiente.

El objetivo principal de la LFTAIPG es facilitar que los individuos puedan conocer la información que manejen las diferentes entidades y dependencias del gobierno. También busca hacer más transparente el

uso de los recursos y sobretodo conocer de manera expedita las cuestiones fundamentales sobre las concesiones, permisos, contrataciones, trámites y servicios que den garantía de transparencia a la sociedad.

Un importante señalamiento es que la LFTAIPG garantiza el derecho de acceso a la información pública gubernamental y la protección de los datos personales que obran en poder del Estado, entendiéndose como tal los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México, UNAM) y los tribunales administrativos, bajo tres principios fundamentales:

1. La información de los poderes y organismos federales es pública, y debe ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia Ley, se demuestre que dicha información tiene el carácter de reservada, en cuyo caso la reserva debe justificarse legalmente y será de carácter temporal, no mayor a 12 años.

2. El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.

3. Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni

utilizarse para fines distintos para los que fueron recibidos o requeridos. De este modo se garantiza el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, así como a los titulares de datos personales el acceso a ellos cuando así lo soliciten.”<sup>138</sup>

Cabe destacarse, que por disposición de la LFTAIPG, existe cierta información mínima que los Sujetos Obligados de la Ley, se encuentran constreñidos a publicar y a mantener actualizada, la cual es:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la Unidad de Enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de

---

<sup>138</sup> *Ibidem.* p.8

Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorias al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de

estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.<sup>139</sup>

Adicionalmente, la propia LFTAIPG señala que la anterior información deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Asimismo, las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.<sup>140</sup>

En mérito de lo señalado, el artículo 7 de la Ley obliga a las entidades a publicar, de manera rutinaria y asequible, toda aquella

---

<sup>139</sup> Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

<sup>140</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* Diario Oficial de la Federación México. Martes 11 de Junio del 2002.

información relativa a las funciones diarias, presupuesto, operaciones, directorio del personal, salarios, informes internos, y celebración de contratos y concesiones. Además de la LFTAIPG, el Reglamento de la Ley impone el mandato preciso de actualizar la información relativa a dicha información en periodos que van de tres meses a un año. A esta clase de deberes a cargo de los Sujetos Obligados se les ha denominado “obligaciones de transparencia”.

Mediante el cumplimiento de estas obligaciones por parte de las dependencias gubernamentales y entidades federativas los ciudadanos pueden acceder a la información pública de una manera directa. Asimismo, la LFTAIPG instituye el acceso de todo individuo a la información no sólo en posesión de los órganos que dependen del Poder Ejecutivo Federal, sino también de los otros dos Poderes de la Unión, de los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y demás órganos federales. Sin embargo, deja un gran vacío ya que no se instauró de forma obligatoria el acceso a la información pública en manos de la Entidades Federativas, sino que únicamente se dejó a su buena voluntad la instauración de mecanismos semejantes a los federales, lo cual es un gran descuido, ya que un aspecto tan importante como lo es el acceso a la sociedad para conocer la información que poseen sus gobernantes quedó únicamente en el ámbito federal.

Retomando el procedimiento de acceso a la información pública, es de descollarse que en México, a partir de la instauración



del IFAI, todo aquel individuo interesado en solicitar información en posesión del gobierno federal puede solicitarla de tres formas:

1. Acudiendo al Centro de Atención a la Sociedad del IFAI en donde se dispone de equipo de cómputo y personal capacitado para orientarle y atenderle.

2. Presentándose directamente en la Secretaría de Estado o dependencia del gobierno de la cual se desea obtener información. El individuo debe acudir a una oficina especial de atención denominada “Unidad de Enlace”. Cada dependencia, por mandato de la LFTAIPG, debe contar con una de estas oficinas donde se le debe brindar toda la orientación necesaria para solicitar la información que requiere.

3. Desde cualquier parte del país e, incluso, desde el extranjero, por medio del “Sistema de Solicitudes de Información” (SISI), al cual se puede ingresar por Internet en la dirección electrónica: <http://informacionpublica.gob.mx>.<sup>141</sup>

El procedimiento marca los tiempos que tardan en dar respuesta las entidades y dependencias respectivas a las solicitudes.

Es importante señalar que el tiempo establecido como máximo es de trece días para dar por terminado el procedimiento, el máximo

---

<sup>141</sup> México: *Transparencia y Acceso a la Información*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México. 2004. p. 4-5

de actividades a realizarse a lo largo del procedimiento es de 20, la mayoría de las cuales (las primeras 15 se realizan en los primeros ocho días).

Ahora se planteará el caso del SISI dado que es la manera más expedita de obtener información.

El sistema en análisis, es una innovación a nivel internacional pues pocos países cuentan con un medio tan accesible para que los ciudadanos soliciten información pública gubernamental por medio del Internet. La revolución electrónica ha afectado el acceso a la información y ha convertido al gobierno en un diseminador de información, reivindicando así los valores que ahora apoyan las provisiones del gobierno abierto. El IFAI está inmerso en esa corriente y facilita el acceso de la ciudadanía a la información en posesión del gobierno a través de medios de comunicación remota, como ocurre con el SISI.

El SISI es un sistema universal que administra las solicitudes de información y de datos personales, de acuerdo con lo establecido en la LFTAIPG, su Reglamento y los lineamientos emitidos por el IFAI. Los solicitantes, los Sujetos Obligados y el IFAI pueden hacer uso del SISI, el cual permite suministrar información estadística al propio Instituto y sirve como sustento del Informe Anual que las autoridades del IFAI deben presentar al Poder Legislativo.

El SISI se ha erigido como el medio de comunicación más eficiente entre la sociedad, las dependencias y entidades y el IFAI, al registrar todas las solicitudes de acceso a la información en documentos que estén en posesión de las entidades de la Administración Pública Federal, independientemente de la forma como la presenta el solicitante, es decir, por Internet, por correo o físicamente ante la Unidad de Enlace correspondiente.

En particular el SISI funciona a lo largo de seis etapas que constituyen el proceso de acceso a la información desde que la persona ingresa la solicitud, pasando por el proceso interno de tratamiento de la solicitud, hasta la entrega de la información y el eventual recurso de revisión interpuesto ante el IFAI:. Dichas fases son:

**“Fase 1: Solicitud.** La persona debe ingresar su solicitud en el SISI o, redactarla en papel, que puede enviarse por correo o entregar personalmente en la Unidad de Enlace para que ésta la capture y procese en el sistema. En todos los casos el SISI asignará un número de folio para dar seguimiento a la solicitud.

**Fase 2: Recepción e investigación.** La dependencia o entidad recibe la solicitud y la turna a la unidad administrativa correspondiente, con el fin de que investigue si existe la información y si tiene carácter de pública, reservada o confidencial. De contar con la información y ser pública, la unidad administrativa remite la misma a la Unidad de

Enlace y precisa, si da ha lugar, el costo de acuerdo con las modalidades de entrega.

**Fase 3: Respuesta, opciones de entrega y envío.** La dependencia o entidad notifica al solicitante sobre la respuesta a su solicitud. En caso de ser negativa le informará sobre la opción de presentar un recurso de revisión ante el IFAI. En caso de que la respuesta sea afirmativa, el SISI informará al solicitante sobre los medios en los cuales puede ser reproducida la información, los costos de reproducción, así como las diferentes formas de envío y sus costos. El sistema emitirá una ficha con una clave de identificación bancaria, mediante la cual se podrá realizar el pago.

**Fase 4: Notificación de pago.** Una vez realizado el pago, el banco avisará automáticamente al SISI sobre éste, con lo cual la dependencia o entidad sabrá en todo momento qué solicitantes cubrieron las cuotas de reproducción y de envío correspondientes, a efecto de que procedan a la reproducción y envío de la información.

**Fase 5: Entrega o envío.** Cuando la dependencia o entidad haya reproducido y enviado la información solicitada, el SISI informará al solicitante la fecha en que se realizó el envío, y en su caso, el número de guía. En todo caso, la información será gratuita siempre y cuando sea entregada por medios electrónicos.

**Fase 6: Recurso.** Si el solicitante decide presentar un recurso de revisión por la negativa de información, el SISI le permitirá hacerlo por vía electrónica. El solicitante también podrá enviar un escrito o acudir personalmente al IFAI. En estos dos últimos casos, el IFAI incorporará los datos del recurrente en el SISI. El IFAI estudiará el caso y notificará al recurrente dentro del plazo establecido.”<sup>142</sup>

Un punto a considerar, es que tratándose el procedimiento de consulta o modificación de datos personales a través del SISI, se requerirá autenticar la identidad del solicitante.

Finalmente, se debe señalar que la obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para su consulta los documentos en el sitio donde se encuentren, o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o por cualquier otro medio, según lo permitan los documentos de que se trate. Para ello en la resolución que otorga el acceso, las Unidades de Enlace le comunicará al solicitante las diferentes opciones de reproducción y envío de la información y se calcularán los costos correspondientes.

Una vez que la dependencia o entidad con las modalidades de reproducción y envío elegidas por el solicitante, la fecha de pago correspondiente será enviada al solicitante por correo certificado. Las dependencias y entidades comprobarán a través del SISI la recepción

---

<sup>142</sup> Ídem. p. 6-7

del pago con el fin de reproducir la información en el medio indicado y ponerla a disposición del solicitante en las instalaciones de la Unidad de Enlace, o enviársela por correo certificado o mensajería con acuse de recibo, en su caso.

En el supuesto que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, electrónicos o cualquier otro medio, se le hará saber al solicitante por escrito, la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

De conformidad con la Ley y el propio Reglamento los costos para obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

1. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;
2. El costo de reproducción, y
3. Del costo de envío.<sup>143</sup>

Con lo anterior, se pretende que el acceso a la información pública gubernamental no sea gravosa y que cualquier persona pueda acceder a ella de acuerdo al mandato constitucional.

---

<sup>143</sup> ZAMORA TECHAREN, Rodrigo. *Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Edit. Porrúa. México. 2003. p.72

#### **4.1.4.Participación Ciudadana.**

La participación ciudadana en el derecho a la información se basa en el hecho de que el poder social no sólo está presente en las instituciones estatales, sino también en los distintos niveles de la sociedad.

Las organizaciones de la sociedad civil participan de manera activa en diferentes aspectos de la vida democrática como sería la vigencia de los derechos humanos, la construcción del pluralismo y el respeto a las minorías. La construcción de un marco democrático para que dé una nueva forma de ejercer el poder enfocado al bien común, pero desarrollado a partir de una apertura que permita el conocimiento de las funciones y actos de los diferentes niveles de gobierno, pero para lograr esto la sociedad civil no puede quedar al margen y su participación no sólo es voluntaria sino necesaria.

“La construcción permanente de una cultura democrática tiene como retos: la revaloración ética de la política – entendida como coherencia personal y testimonio-, la apropiación una nueva forma de entender lo público como asunto de todos, y en ello, la exigencia de la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas, como condiciones indispensables para avanzar en esa dirección.

La falta de transparencia e integridad de cualquiera de los sectores de la sociedad, tiene un impacto negativo en el desarrollo de nuestro país, en tanto que genera desconfianza dentro de la propia sociedad y de ésta hacia las instituciones y el gobierno, contribuía el abandono de derechos y desinterés de lo público, que inhibe la participación de los factores económicos que potencialmente pueden contribuir en el desarrollo a través de la inversión.”<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> Manual de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. *Op. Cit.* p. 2-3.

Si bien en nuestro país se han registrado avances en el marco jurídico en materia de acceso a la información y esto ha contribuido a que se cumpla el mandato constitucional de acceso a la información enmarcado en el artículo sexto de la carta magna, es indispensable que este no se transforme en letra muerta y para ello la participación de la sociedad se vuelve invaluable.

Sin embargo, para que la sociedad pueda vigilar estos aspectos, es necesario que esté organizada y para ello se conforma en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que se transforman en un acto fundamental para que al Estado le sea pedido el cumplimiento de sus funciones de acuerdo a lo marcado por nuestras leyes vigentes.

Es importante el intercambio de información entre diferentes instituciones y la sociedad civil lo cual fortalece las capacidades y los alcances de las organizaciones encargadas de vigilar el funcionamiento del Estado, representando la posibilidad de abrir un espacio que garantice la transparencia integridad y rendición de cuentas en el marco del proceso democrático que se trata de instaurar en el país.

Dentro de la sociedad existe una amplia variedad de formas de organización y de participación de los ciudadanos encargados de vigilar el desarrollo de los asuntos de interés público, y esta organización de la sociedad civil está constituida por asociaciones que



trabajan en los distintos ámbitos sociales que participan relacionándose en los diferentes niveles y estructuras del Estado.

Dentro de los elementos constitutivos de las organizaciones civiles sobresalen los siguientes:

“Son agrupaciones no lucrativas, más o menos pequeñas, que se autodefinen como independientes de los partidos y del gobierno. Se reúnen para impulsar acciones en defensa de sus intereses y para la promoción y defensa de sus derechos como ciudadanos. Cuentan con una estructura organizativa sencilla, por lo general son equipos de trabajo con funciones especializadas que están en coordinación con otros equipos, y son flexibles, lo que les permite una gran capacidad de acción ante contingencias sociales. Promover la crítica, tal al interior, al exterior de su organización, en especial sobre las acciones del gobierno y el mercado. Políticamente se distinguen de los partidos políticos que no buscan y trabajar por conseguir o tomar el poder, ni busca representar los intereses del conjunto de la sociedad, sino más bien orientan sus acciones a la búsqueda del bien común, poniendo en juego los recursos de que disponen se inclinan a favor de una sociedad más justa, equitativa y democrática.”<sup>145</sup>

Las organizaciones civiles tienen como característica esencial el organizarse de manera libre y voluntaria, y estar conformadas por ciudadanos que están interesados en campos específicos de la vida social y realizan acciones tendientes a busca el bienestar de la colectividad para lo cual buscan participar en el conocimiento de las decisiones públicas.

La construcción de la democracia implica la necesidad de conformar instituciones estatales que respetan el Estado de derecho,

---

<sup>145</sup> *Ibidem* p. 7-8

implica el desarrollo de una ciudadanía participativa y responsable que pueda hacer valer sus derechos, entre ellos el derecho de acceso a la información. Esto significa que el desarrollo de un Estado democrático no se detiene con la aplicación de la ley, sino también con la participación activa de las organizaciones ciudadanas

En el capítulo segundo la LFTAIPG trata sobre obligaciones de transparencia el artículo 7 en su fracción XVI dice:

“... ”

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y...”<sup>146</sup>

La LFTAIPG en esta parte trata de garantizar mecanismos que permitan a los ciudadanos la transparencia en el acceso a la información gubernamental. Dado que entonces la transparencia se vuelve un asunto fundamental ya que:

*“...la transparencia permite la evaluación ciudadana del desempeño gubernamental tanto en su conjunto como a nivel de cada dependencia. Esto ayuda a evitar que las dependencias de gobierno sean desviadas de sus objetivos públicos por satisfacer los intereses personales de sus gerentes y facilita que los políticos sean “premiados” o “castigados” en los procesos electorales. Además, la existencia de un “vigilante” social reduce los costos de monitoreo internos del aparato público.*

*Otro efecto positivo de la transparencia es el inicio de un diálogo entre gobierno y sociedad, el cual es indispensable para el diseño y aplicación de programas de gobierno que resuelvan los problemas reales de la población. Aunque, inicialmente, la transparencia supone sólo el flujo de información del gobierno a la sociedad, es razonable suponer que la sociedad organizada reaccionará ante la información y responderá a las dependencias gubernamentales con sus observaciones y críticas. Esta*

---

<sup>146</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

*comunicación nos pone en camino de la gobernanza y hace suponer un gobierno más abierto y una sociedad más participativa en el futuro.”*<sup>147</sup>

A pesar de las ventajas anteriores, es importante señalar que la sociedad civil no debe olvidar que la incorporación de la transparencia a las rutinas y procedimientos del gobierno y sus diversas dependencias es un proceso que tendrá costos y tomará tiempo, dado que esto es algo que no tiene precedentes en nuestro país, son los primeros pasos hacia una cultura de participación en la defensa de los derechos ciudadanos dentro de los que destaca el derecho de acceso a la información. Por lo que las organizaciones ciudadanas estarán al tanto de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios encargados de tomar decisiones que afecten la vida de una sociedad, pero ¿qué es la rendición de cuentas?:

“La preocupación por la transparencia se contiene en un debate más amplio conocido como “accountability” –ser responsable de algo, estar sujeto a responder sobre algo– y que ha sido trasladado al español con el término genérico de “rendición de cuentas”. La rendición de cuentas se lograría a través de arreglos institucionales como la división de poderes, en el que las agencias de gobierno con autoridad equivalente ejercen un control horizontal de los poderes del Estado; en tanto que la celebración periódica de elecciones y de otros mecanismos de participación ciudadana, representan un control vertical dado que se trata de una relación desigual entre gobierno-gobernados.”<sup>148</sup>

De esta manera el acceso a la información no puede ser un elemento que se suma a las buenas intenciones de los políticos en turno y que se deriva de actos burocráticos de buena voluntad por

---

<sup>147</sup> VERGARA, Rodolfo. Op. Cit. p. 43

<sup>148</sup> *1er Certamen Nacional de Ensayo. México Entra en la Era de la Transparencia.* Edit. IFAI. México. 2004. p.74

parte de estos. Por lo que debe establecerse que se trata de un proceso doble, por un lado el ejercicio del derecho de los ciudadanos a través de las organizaciones civiles que tratan de conocer y participar en el proceso democrático del país, y por el otro la delegación gubernamental de cumplir con lo establecido por las leyes en su ámbito particular. Lo cual implica que deben diseñarse mecanismos y estrategias para que el acceso a la información se realice en un marco de transparencia y este último cumpla con lo establecido por el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar que no pueden existir procesos democráticos de ningún tipo que emanen de un decreto por muy bien intencionado que éste sea, en este marco de ideas:

*“Dejar el proceso de la transparencia en manos únicamente de los servidores públicos y de las autoridades representa una limitación si lo que se desea es apostar a la creación de gobiernos locales verdaderamente democráticos y responsables de sus actos.”*<sup>149</sup>

Y, por lo tanto, las organizaciones civiles actúan en pos de que la estructura gubernamental trabajé bajo las normas establecidas y acordadas previamente, con lo cual se pretende que el proceder del gobierno:

*“Actué de cara a la ciudadanía, rendir cuentas de sus actos, particularmente, sobre la utilización de los recursos y la toma de decisiones.*

---

<sup>149</sup> *Ibidem* p. 47

*Abrió la información a los ciudadanos para conocer el funcionamiento del gobierno, sus logros, alcances y metas.*

*En el sentido de la corresponsabilidad con los ciudadanos en la resolución de problemas en la construcción de alternativas para el futuro: un gobierno encerrado en sí mismo no produce soluciones reales ni transparentes.*

*En la información y conocimientos técnico-políticos a la ciudadanía para el entendimiento del funcionamiento del gobierno.”<sup>150</sup>*

Entonces se tiene que la participación ciudadana sería un mecanismo de control vertical, dado que quien detenta la autoridad es el gobierno, y desde esta perspectiva se trata de una relación desigual, pero éste está obligado a rendir cuentas a sus gobernados y siendo las organizaciones ciudadanas las preocupadas en primera instancia que se cumplan en tiempo y forma los actos de los funcionarios, son por tanto, la instancia social que estará vigilando que se cumpla lo establecido por las leyes respectivas a cada función pública, en particular, a la LFTAIPG.

#### **4.1.5. Unidad de Enlace en las Dependencias de Gobierno.**

Antes de entrar en materia, cabe aclarar que únicamente los órganos que conformen el Poder Ejecutivo Federal deberán crear Unidades de Enlace, así como Comités de Información que serán los encargados de atender solicitudes de acceso a la información, así como establecer las políticas necesarias para cumplir con lo previsto

---

<sup>150</sup> *ibidem* p. 49

por la LFTAIPG, respectivamente. En cambio, los demás Sujetos Obligados, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la propia Ley.

Dado que uno de los principales objetivos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es atender, orientar y asesorar a los particulares en la obtención de información pública gubernamental. La promoción del ejercicio de ese derecho en la sociedad mexicana, el establecimiento de vínculos de colaboración con las instituciones académicas y los organismos de la propia sociedad para el conocimiento y difusión del mismo, y la responsabilidad de desarrollar las relaciones institucionales, enfocadas a promover la cultura de la transparencia, con los otros sujetos obligados por la misma Ley, siendo esto fundamental para poder cumplir el mandato constitucional de acceso a la información.

La LFTAIPG establece tales mandatos a través de los artículos 33 y 37, a los que se da cumplimiento conforme a lo establecido en el artículo 24 del Reglamento Interior del IFAI.

La creación de Unidades de Enlace en la Administración Pública Federal incluye el desarrollo de diversas actividades encaminadas a atender a la sociedad en sus solicitudes de acceso a la información pública gubernamental.

*“Por mandato de Ley, las Unidades de Enlace son el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, toda vez que son las responsables de la captación de solicitudes y hacer las notificaciones a que se refiere la propia Ley. Adicionalmente, deben llevar a cabo todas las gestiones necesarias dentro de la dependencia o entidad a la que pertenezcan, a fin de agilizar el acceso a la información.*

*El IFAI ha trabajado en estrecha colaboración con la APF para asegurar que cada dependencia y entidad cuente con su respectiva Unidad de Enlace y en ella los solicitantes reciban atención pronta y expedita a sus solicitudes. Las Unidades de Enlace comenzaron a funcionar a partir del 12 de junio del 2003. Aun cuando la mayoría de las solicitudes se reciben a través del SISI, la utilidad de las Unidades de Enlace queda probada por la asesoría personalizada que se puede ofrecer al solicitante, a fin de que precise su demanda y sea más fácil localizar los documentos que solicita.”*<sup>151</sup>

Las llamadas Unidades de Enlace constituyen aquella unidad administrativa que está presente en cada dependencia o entidad cuya función principal es la de servir de vínculo entre el solicitante y la dependencia a la cual se le solicita la información requerida por la persona. Esta unidad está encargada de recibir y dar trámite a la solicitud de información; y realizar las gestiones propias necesarias para que se resuelva y se entregue la información solicitada, además de efectuar la notificación de la resolución que corresponda.

Las Unidades de Enlaces deben estar presentes en todas las dependencias y entidades del gobierno federal y deberán ser designada por el titular correspondiente y tienen como principales funciones las que establece el Título Segundo de la LFTAIPG que trata del acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal en su

---

<sup>151</sup> Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003 -2004. *Op. Cit.* p. 21-22

capítulo primero trata de las Unidades de Enlace y Comités de información en su artículo 28 textualmente dice:

“Artículo 28. Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la Unidad de Enlace que tendrá las funciones siguientes:

I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;

II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;

III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;

IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.”<sup>152</sup>

Así, en los términos del precepto en comento, los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la Unidad de Enlace, la cual de conformidad con el artículo 41 del propio ordenamiento, será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante. En efecto, esta Unidad recibirá las solicitudes de acceso a

---

<sup>152</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.



la información; deberá orientar a los particulares sobre la manera de realizarlas; gestionará dichas solicitudes al interior de cada dependencia; será la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere la Ley y llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

También cabe aclarar que el titular de la Unidad de Enlace correspondiente debe designar aquellos servidores públicos que tengan la capacidad y estén habilitados dentro de las dependencias o entidades para realizar labores de auxilio para las personas que realicen algún trámite de solicitud de información para la cual pueden ser ayudadas en la elaboración de sus solicitudes o en su caso se les puedan orientar sobre la entidad o dependencias donde pudieran obtener la información requerida.

Es de resaltar el hecho de que de la Unidad de Enlace juega un papel fundamental en la estructura de la obtención de la información pública gubernamental, ya que se constituye en el vínculo entre la parte solicitante y la parte que puede proporcionar la información requerida. Por lo que la Unidad de Enlace está presente en todas las dependencias y entidades y será la responsable de poner a disposición del público la información correspondientes a cada entidad o dependencia, debiendo a su vez estar permanentemente actualizadas para poder proporcionar una información veraz, oportuna y objetiva.

Las Unidades de Enlace vienen a conformar un paso importante hacia el cumplimiento constitucional de acceso a la información pública gubernamental y de su correcto trabajo y desempeño dependerá en gran medida que ésto se lleve a cabo.

#### **4.1.6. Comité de Información.**

En cada dependencia o entidad debe de existir un Comité de información aunque se han establecido excepciones al respecto.

La propia LFTAIPG señala cuales son las entidades o dependencias que no cuentan con tal Comité, las cuales son:

1. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).
2. El Centro de la Planeación para el Control de Droga.
3. La Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva.
4. La Unidad contra la Delincuencia Organizada.
5. El Estado Mayor Presidencial.
6. El Estado Mayor de la Defensa Nacional.
7. El Estado Mayor General de la Armada.
8. Las unidades administrativa que los sustituyan.

Los anteriores dependencias no estarán a cargo de la autoridad de los Comités de Información y sus funciones serán responsabilidad exclusiva del titular correspondiente.<sup>153</sup>

En los términos del artículo 30 de la LFTAIPG, el Comité de Información debe integrarse por un servidor público designado por el Titular de la dependencia o entidad, el titular de la Unidad de Enlace y el titular del órgano interno de control en la dependencia o entidad de que se trate. Tomando dicho Comité sus decisiones por mayoría de votos.

Ahora bien, las funciones de los Comités de Información son:

I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;

II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

---

<sup>153</sup> Artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

IV. Realizar a través de la Unidad de Enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y

VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que deberá ser enviado al H. Congreso de la Unión.<sup>154</sup>

Los Comités de Información tienen importantes funciones normativas, de decisión, de supervisión y de organización de los procedimientos de acceso y conservación de la información. Entre éstas destacan:

---

<sup>154</sup> Artículo 29 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

a) Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en la ley; establecer los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso y elaborar el programa para la fácil obtención de la información de la dependencia o entidad.

b) Son responsables de confirmar, modificar o revocar la clasificación de información hecha por los titulares de las Unidades de Enlace de cada dependencia o entidad. En otras palabras, son estos Comités los que deberán elaborar las resoluciones que niegan el acceso a la información, debidamente fundadas y motivadas, y en su caso, deberán sustentarlas ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

c) Son responsables de que, en el caso de que la unidad administrativas les comunique que la información solicitada no existe en sus archivos, se realicen las gestiones necesarias para localizar la información y, en caso de no encontrarla, expidan la resolución que confirme la inexistencia del documento en la dependencia o entidad y lo notificará al solicitante, a través de la Unidad de Enlace.

d) Expedir y supervisar la aplicación de los criterios específicos de clasificación de la información para la dependencia o entidad, de conformidad con lo establecido en la Ley, su reglamento y los lineamientos que expida el Instituto.

e) Expedir los criterios para la clasificación y la conservación de la información para la dependencia o entidad, de conformidad con lo establecido en la Ley, su reglamento y los lineamientos que expida el Archivo General de la Nación.

f) Elaborar y enviar al Instituto los datos necesarios para que éste elabore el informe anual que se deberá entregar al Congreso sobre la aplicación de la Ley.

Es importante destacar que en los términos del artículo 49 de la Ley, contra las resoluciones del Comité de Información que nieguen el acceso o informen de la inexistencia del documento, el particular podrá interponer el recurso de revisión ante el IFAI, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. En el caso de que dicho supuesto suceda, el Comité será el responsable de presentar ante el Instituto los argumentos que soporten dicha resolución.

Por otra parte, cabe señalar que en el caso en el que la entidad no cuente con un órgano de control interno la encargada de decidir al funcionario público que debe integrar el Comité es la Secretaría de la Función Pública. También se debe considerar el hecho de que los Comités pueden integrar servidores públicos que los puedan supervisar y asesorar en determinadas funciones y pueden asistir a las cesiones bajo la condición de que puedan tener voz pero no voto.

El funcionamiento del Comité es los miembros del Comité sólo pueden tomar decisiones con base en la mayoría de votos; asimismo el Comité debe establecer los criterios que rijan su funcionamiento interno, los cuales deben prever al menos la periodicidad con que se sesionará, quien lo presidirá y la manera en que se debe de dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a los que se haya llegado.

En este orden de ideas, la resolución y los criterios que expidan los Comités serán públicos y se darán a conocer en el sitio de internet de la dependencia o entidad de que se trate dentro de los diez días hábiles siguientes que se expidan, sin perjuicio de que se hagan del conocimiento público a través de un sistema público que para esos efectos determine el IFAI.<sup>155</sup>

Cabe agregar que cualquier resolución y la instauración de criterios que surjan del Comité deben de ser públicos y se deben dar a conocer a través de los medios electrónicos de cada una de las dependencias de que se trate, en un margen no mayor a diez días hábiles, a través también del sistema que para sus efectos determine el propio IFAI.

De acuerdo con la ley se debe notificar la designación de la Unidad de Enlace y de los miembros del Comité, así como su inicio de

---

<sup>155</sup> Artículo 60 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

funciones, la cual deben realizar los titulares de las dependencias o entidades correspondientes y todo ello debe ser notificado a la Secretaría de la Función Pública, la cual está obligada a publicar en el Diario Oficial de la Federación dichos acuerdos o cambios en su caso.

Cabe señalar que tanto las Unidades de Enlace como los Comités son órganos administrativos desconcentrados y que cuando las entidades o dependencias respectivas, no cuentan con órgano interno de control, el titular del órgano administrativo y el Comité determinaran de común acuerdo si se requiere de una Unidad de Enlace propia atendiendo a la estructura orgánica de la propia organización, así como al tipo y cantidad de información que se maneje.

Un punto importante a considerar es que cuando existan comisiones intersecretariales se deberán cumplir las obligaciones previstas en la Ley a través de las Unidades de Enlace y el Comité respectivo en cada dependencia o entidad que en ese momento ejerza funciones de secretaria técnica o su equivalente. Pero en cualquier caso la clasificación de la información siempre corresponderá al secretario técnico

Finalmente, cabe señalar que cualquier cambio que se realice en la estructura tanto de los Comités como en las Unidades de Enlace debe de hacerse público en un plazo máximo de 10 hábiles después de efectuados dichos cambios, con esto se pretende establecer la



transparencia y dar la confianza necesaria a estos importantes organismos para que cumplan su cometido para el cual fueron creados, que es facilitar el acceso a la información gubernamental.

#### **4.1.7.Procedimiento de recurso de revisión ante el IFAI**

El recurso de revisión es el instrumento con el que cuentan los particulares para impugnar las determinaciones que emita la unidad de Enlace, o bien, el Comité de Información de las dependencias o entidades que forman parte o dependen del Poder Ejecutivo Federal, teniendo un plazo de 15 días para interponerse a partir del día siguiente de la notificación, pudiéndose presentar ante el instituto, o bien, ante la unidad de enlace que haya conocido del asunto.<sup>156</sup>

El recurso de revisión podrá interponerse por los siguientes supuestos:

1. Contra la negativa de acceso a determinada información.
2. Contra la notificación de la inexistencia de los documentos requeridos.
3. Si consideran que la información que se les proporcionó es incompleta o no corresponde a la solicitud que formularon.

---

<sup>156</sup> Artículo 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

4. Si se les negó el acceso a datos personales, no se entreguen los mismos, o se les confieran en formatos incomprensibles.
5. Las dependencias o entidades se nieguen a modificar o corregir los datos personales respectivos.
6. El solicitante no este de acuerdo con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega.<sup>157</sup>

Los primeros tres supuestos se refieren a materia de solicitudes de acceso a la información, mientras que los dos siguientes a cuestiones de datos personales, finalmente el último supuesto se relaciona cuando los solicitantes se encuentran inconformes sobre los tiempos, modalidad y costo de las solicitudes, sin que se distinga sobre el contenido de la solicitud efectuada.

El artículo 54 de la LFTAIPG, establece los requisitos que deberá contener el recurso de revisión, los cuales son:

- I. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
- II. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;

---

<sup>157</sup> Artículo 49 y 50 de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

III. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;

IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios;

V. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y

VI. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.<sup>158</sup>

Cabe aclarar que cualquier persona por sí misma o a través de su representante legal puede interponer el recurso de revisión respectivo, el cual procederá en lugar del recurso administrativo previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental es el encargado de resolver sobre los recursos de revisión, de tal forma que cuando las Unidades de Enlace de otras dependencias o entidades los reciben, cuentan con un día hábil para enviarlos al IFAI.

---

<sup>158</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Cabe destacar, que éste recurso no es de estricto derecho, toda vez que el Instituto, puede subsanar las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares.<sup>159</sup>

Se puede presentar un recurso de revisión a través de tres instancias:

1. El Sistema de Solicitudes de Información (SISI)

2. Por correo certificado o por mensajería. Puede ser enviado a la Unidad de Enlace que le negó la información o al IFAI a la dirección del Centro de Atención a la Sociedad, que se ubica en Av. México 151, Col. Del Carmen Coyoacán C.P. 04100, Delegación Coyoacán, México D.F. México.

Es importante que el solicitante cuente con un comprobante que acredite el día en el que envió su recurso de revisión.

3. Presentar su recurso de revisión ante la Unidad de Enlace que le negó la información o ante la Unidad de Enlace del IFAI en la dirección previamente mencionada.

Cabe hacer notar que la substanciación del recurso ante el IFAI será de la siguiente forma:

---

<sup>159</sup> Artículo 52 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

1. Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;

2. El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;

3. Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;

4. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;

5. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y

VI. Las resoluciones del Pleno serán públicas.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos relativos a la preparación y presentación del proyecto de resolución ante el Pleno del IFAI, así como el plazo para resolver el recurso respectivo.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.<sup>160</sup>

Tomando lo anterior en consideración, el IFAI tiene 50 días hábiles para emitir una resolución. En casos excepcionales puede pedir, por una vez, 30 días hábiles adicionales para integrar el expediente y 20 días hábiles más para resolver en definitiva un proyecto de resolución. Se debe de tomar en cuenta que admitido el recurso, se otorga un plazo de 7 días para que ambas partes aporten mayores elementos.

También se puede conocer un expediente acudiendo directamente a las oficinas del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ubicadas en Insurgentes Av. México 151, Col. Del Carmen Coyoacán C.P. 04100, Delegación Coyoacán, México D.F.

Pero hay que tener en cuenta que únicamente el recurrente, su representante o persona autorizada, y que lo acredite debidamente, podrá obtener informes y acceso al expediente, debido a que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental considera dicha información como reservada.

---

<sup>160</sup> Artículo 55 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En los casos de notificaciones sobre el Recurso de Revisión, éstas sólo se podrán realizar a través del medio que los recurrentes eligieron al presentarlo ante el IFAI (personalmente o través de un representante en el domicilio del Instituto, por correo certificado o mensajería, o por medios electrónicos). Lo anterior con fundamento en los artículos 54 fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 82 y 86 del Reglamento de la citada ley así como, 28 y 33 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la cual es aplicable supletoriamente a la LFTAIPG.

Las resoluciones que dicte el IFAI, con relación al recurso de revisión, podrán ser:

I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;

II. Confirmar la decisión del Comité.

III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones deberán ser por escrito, señalando los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.<sup>161</sup>

Cabe destacar, que la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece causales de improcedencia del recurso de revisión las cuales son:

1. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo de 15 días contados a partir del día siguiente de la notificación del acto recurrido.
2. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva.
3. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité.

---

<sup>161</sup> Artículo 56 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.



4. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.<sup>162</sup>

Asimismo, se establecen causales de sobreseimiento del recurso administrativo en análisis, que son:

1. El recurrente se desista expresamente del recurso.
2. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva.
3. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos previstos en el artículo 57 de la LFTAIPG.
4. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.<sup>163</sup>

Las resoluciones que dicte el IFAI en el recurso de revisión serán definitivas para las dependencias y entidades, y los particulares únicamente podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, a lo cual se le ha denominado definitividad de las resoluciones del IFAI, en materia administrativa.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> Artículo 57 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>163</sup> Artículo 58 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>164</sup> Artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Sin embargo, en este punto surge una duda de carácter procesal, ya que el artículo 60 de la LFTAIPG, nos señala la existencia de otro recurso administrativo denominado de reconsideración, el cual es resuelto igualmente por el Pleno del IFAI, siguiendo más o menos el mismo procedimiento de substanciación y reglas que se siguen en el recurso de revisión.

La reconsideración procederá únicamente contra las resoluciones del Instituto que confirmen la decisión de un Comité de Información, teniendo el afectado que esperar que transcurra un año para interponer dicho recurso. La reconsideración deberá versar sobre la misma solicitud y el IFAI tendrá un plazo de 60 días para resolverla.

Sin embargo, la duda surge en el sentido de que tratándose de resoluciones que confirmen decisiones de un Comité de Información, debe o no agotarse el recurso de reconsideración, atendiendo al principio de definitividad que rige al juicio de amparo.

Ante este panorama se presenta para el IFAI una gran responsabilidad al ser el encargado de dar respuesta a los recursos de revisión y reconsideración en los términos ya señalados.

## **4.2. Control Judicial**

### **4.2.1. Tiempos de Respuesta**

Para garantizar el acceso a la información, la ley estableció un procedimiento sencillo y rápido para que las personas puedan obtener la información pública. Esta información se encuentra físicamente en las dependencias y entidades, por lo que la LFTAIPG prevé que el solicitante se dirija allí para pedir la información deseada.

Todos los órganos gubernamentales han creado una ventanilla única receptora de las solicitudes, denominada Unidad de Enlace y cuentan con un comité interno que decidirá sobre el carácter de la información solicitada: pública, temporalmente reservada o confidencial (Art. 28-30 de la LFTAIPG). Por lo que se refiere al procedimiento de acceso, se establece que las dependencias y entidades tienen hasta 30 días hábiles para resolver la entrega de información (Art. 44 de la LFTAIPG).

Si la información es negada por algún organismo que forme parte del Poder Ejecutivo Federal, incluyendo desde luego a la Administración Pública Federal, el solicitante podrá acudir en segunda instancia al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual decidirá sobre la publicidad de la información gubernamental (Art. 49-58 de la LFTAIPG).

Los tiempos legales para que se dé respuesta a una solicitud de información por regla general, desde el envío de la solicitud son 20 días hábiles para responder si la información es pública o no, y en caso de que lo sea, las unidades de enlace tienen 10 días hábiles adicionales para entregar la información.

En casos excepcionales:

La unidad de enlace tendrá 5 días hábiles para notificar que su dependencia no cuenta con la información. En ese caso, orientará al solicitante y le dirá dónde puede encontrarla.

Por otro lado, la referida tendrá 10 días para pedir al solicitante que sea más preciso en su solicitud. De ser así el solicitante cuenta con 30 días para detallar que es lo que requiere.

Se podrá requerir por parte de la unidad de enlace 20 días adicionales, sólo por una vez, a manera de prórroga, para encontrar y compilar la información.

En caso de acceso a datos personales la unidad de enlace tiene 10 días hábiles para entregarla.

En el caso de modificación a datos personales la unidad de enlace tiene 30 días hábiles para entregar una constancia de modificación de los datos personales.

En caso de que exista algún desacuerdo con la información proporcionada se puede presentar un recurso de revisión el cual debe ser presentado dentro de los 15 días hábiles siguientes, a la notificación de la respuesta.

El IFAI tiene 50 días hábiles para dar una resolución al recurso de revisión, los 30 primeros son para que el Comisionado ponente integre y presente un proyecto de resolución y los 20 restantes son para que el Pleno del IFAI emita en definitiva la determinación que en derecho corresponda.

En casos excepcionales, el IFAI podrá duplicar los plazos antes referidos, cuando haya causa justificada. Sin embargo, ni la LFTAIPG ni su Reglamento establecen que se entenderá por causa justificada, lo cual es una omisión grave de la Ley, toda vez que podría ocasionar que todos los recursos de revisión, en lugar de ser resueltos en un máximo de 50 días hábiles, se duplique tal plazo, lo cual puede ocasionar que se retarde el acceso a determinada información pública.

#### **4.2.2. Principio de definitividad de las resoluciones del IFAI**

El principio de definitividad de las resoluciones del IFAI queda establecida en el artículo 59 de la LFTAIPG que a la letra dice:

*“Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.*

*Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.”*

165

Así, la legislación mexicana en el caso de la LFTAIPG contempla importantes innovaciones jurídicas, como es la definitividad para la administración pública federal de las resoluciones del IFAI, que en cambio, sólo pueden ser recurridas por los particulares, quedando únicamente en este caso sujetas al control del Poder Judicial Federal.

En este punto es importante señalar que los tribunales pueden tener acceso a la información reservada para dar solución a alguna impugnación con la condicionante de que la información confidencial debe permanecer con ese carácter y que no puede formar parte del expediente correspondiente.

En tal virtud, los organismos que conforman y dependen del Poder Ejecutivo Federal, están obligados a cumplir las determinaciones del IFAI, toda vez que son definitivas para éstos, sin que tengan derecho a acudir a otros medios de defensa, como lo es el juicio de amparo.

---

<sup>165</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

No obstante ello, el Poder Judicial de la Federación ha establecido en diversos criterios aislados, una excepción a la definitividad de las resoluciones dictadas por el IFAI, tratándose de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal. Dicha excepción se presenta cuando una determinación del citado Instituto afecta los intereses patrimoniales de la misma.

Dicha excepción no tiene fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino más bien, en el artículo 9° de la Ley de Amparo, que señala que las personas morales oficiales podrán acudir al amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o ley que se reclama afecte los intereses patrimoniales de las mismas.

Por tanto, el principio de definitividad de las resoluciones emitidas por el IFAI, no es absoluto. Sin embargo, dicha definitividad incentiva y propicia una mayor transparencia y publicidad de la información en manos del Ejecutivo Federal, y también de los demás Poderes Federales, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos y demás órganos federales, a pesar de que a nivel estatal y municipal, no se establezcan los lineamientos que deben cumplir los gobiernos correspondientes para garantizar el derecho a la información.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. El ser humano a lo largo de su historia a creado instituciones que tienen por objeto buscar el bien común de la colectividad, teniendo su cúspide con la creación del Estado Moderno en el Renacimiento, el cual ha evolucionado hasta la actualidad conformándose en una forma en que un determinado grupo de personas organiza el poder político en base a normas de carácter coercitivo y de observancia general, en un territorio específico el cual cuenta con soberanía.

2. El Estado puede ser entendido de manera genérica como una agrupación humana establecida en un territorio determinado, con una forma de poder político organizado jurídicamente para la obtención de fines comunes.

El Estado de conformidad con su concepción moderna puede definirse **como la forma de organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.**



**3.** En tales condiciones se puede señalar que el Estado tiene tres elementos principales: el elemento humano identificado como el pueblo que se integra por el conjunto de personas que tienen una identidad nacional propia, un elemento geográfico o territorial que es el espacio físico donde se ubica el pueblo y donde el Estado ejerce su imperium, un poder político organizado por un ordenamiento jurídico y el cual ejerce su soberanía respecto de los otros dos elementos, en base a un mandato originado en el pueblo y ejercido por los órganos constituidos que conforman al propio Estado.

**4.** El fin principal del Estado es lograr el bienestar común o colectivo de la agrupación humana que lo conforma, ya que al final de cuentas esa es la razón de ser y de existir del propio Estado. Siendo el bien público la finalidad principal de la función estatal, entendido éste como la necesidad de establecer orden y paz social, de coordinar la actividad privada y de ayudar y suplir a ciertas acciones que no son realizadas por el sector privado para apoyar los intereses de un determinado grupo social, tales como la seguridad social, los derechos sociales, etc.

**5.** En el derecho internacional se reconoce un conjunto de derechos fundamentales que todos los Estados deben otorgar, conceder y proteger a todos los individuos que estén sujetos a su jurisdicción, entre los cuales se encuentra el derecho a la información.

Dicho derecho se encuentra dentro del ámbito de transparencia y rendición de cuentas que debe tener todo Estado que se denomine asimismo Estado de Derecho democrático, cuyas características principales del mismo son:

- f) El imperio de la Constitución y de las Leyes.
- g) La obligación de que el actuar de todas las autoridades sea conforme a lo previsto en las leyes y en la Constitución.
- h) El establecimiento de ciertos derechos fundamentales a favor de las personas que conforman dicho Estado.
- i) Libre ejercicio de los derechos y garantías de los ciudadanos, tanto de los expresamente reconocidos en la Constitución, así como en los tratados internacionales y en las leyes.
- j) Órganos jurisdiccionales encargados de que se cumplan las garantías individuales, así como los derechos consagrados en la Constitución, los Tratados Internacionales y en las Leyes.
- k) El acceso de los gobernantes al poder a través del sufragio universal,
- l) Temporalidad de los mandatos de los gobernantes a fin de conseguir la rotación en el ejercicio de sus funciones públicas.

- m) Transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobernantes respecto de los actos que realicen.

**6.** El derecho a la información como tal, tiene sus orígenes en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en 1948, la cual lo define como la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

El derecho de atraerse información incluye las facultades de acceder a los archivos, registros y documentos públicos, así como la elección del medio de información.

El derecho a informar incluye las libertades de expresión y de imprenta, así como la de constitución de sociedades y empresas informativas.

El derecho a ser informado incluye las facultades de recibir información veraz y oportuna, la cual debe ser completa.

**7.** En México, el derecho a la información está garantizado por el Estado a nivel constitucional, teniendo su fundamento en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto fue adicionado a nuestra Carta Magna en la reforma

constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

El derecho a la información fue concebido primeramente como la potestad de los partidos políticos a informar a la sociedad de sus ideas y plataforma política, es decir, como una garantía social de los partidos políticos, posteriormente como un deber del Estado de informar la verdad, y finalmente como una garantía individual con ciertas limitantes, tales como el respeto a la vida privada, a los derechos de terceros, a la moral, a la paz pública, al orden público y a que su ejercicio no produjera la comisión de un delito.

Asimismo, dada la naturaleza del derecho a la información, se estableció que dicho derecho no podía abarcar toda la información sino que estaría limitado por el respeto a los intereses nacionales y sociales.

En consecuencia, el derecho a la información es **el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso de las personas a la información de interés público, particularmente, la que generan los órganos del Estado, con ciertas limitantes.**

8. El Estado es el sujeto activo del derecho al acceso a la información, el cual es la especie del género que es el derecho a la información.

Por tanto, la función del Estado es realizar los actos necesarios que se requieran para garantizar el acceso de las personas a la información pública, así como no impedir que dichos individuos tengan acceso a los organismos que se encargan de publicar información de carácter público tales como el Diario Oficial de la Federación y las Gacetas Oficiales.

**9.** La información pública es el conjunto de datos e imágenes que generan, almacenan, archivan, difunden, reproducen o poseen en cualquier forma o medio, los órganos de los gobierno federales, estatales y municipales, es decir, todas las instituciones públicas.

El Estado mexicano para garantizar el acceso de las personas a la información pública, así como para cumplir con lo previsto en la última parte del artículo 6 Constitucional, publicó el 11 de junio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que garantiza el acceso de los individuos a la información pública federal, pero no así a la de las Entidades Federativas, por lo cual no se garantizó con la publicación de la referida ley secundaria el acceso de los gobernados a toda la información pública, ya que su ámbito de aplicación sólo recae en los Poderes Federales, en diversos organismos autónomos constitucionales y en tribunales administrativos federales.

**10.** El derecho al acceso a la información pública, no es absoluto, sino que tiene sus limitantes como ya se ha dicho.

No obstante lo anterior, es de recordarse que como el derecho a la información es una garantía individual que está establecida a rango constitucional de conformidad con los criterios que ha sustentado la máxima interprete de la Constitución Federal, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también es cierto que las únicas limitantes a dicha garantía deben estar previstas en el propio texto Constitucional.

Al respecto, la Suprema Corte ha señalado que los limitantes a dicha garantía, son precisamente, los mismos que aplican para las garantías de libertad de expresión de ideas y de libertad de imprenta, es decir, el acceso a la información pública federal no debe atacar a la moral, los derechos de tercero, provocar algún delito, perturbar el orden público; asimismo debe respetar el derecho a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

Adicionalmente, la LFTAIPG establece cierta información que no es materia de acceso por parte de los gobernados de forma general, clasificándola como reservada, la cual tiene una temporalidad para su conocimiento público, y otra como confidencial, ambas no pueden ser dadas a conocer por el Estado a los particulares.

**11.** Por regla general, toda la información en poder de los sujetos obligados conforme a la LFTAIPG es pública, en base al principio de publicidad, y sólo existen 2 excepciones a dicho principio, que es aquella información catalogada como reservada y confidencial.

La facultad, de clasificar y desclasificar la información catalogada de reservada y confidencial fue otorgada a un órgano de la administración pública federal, no sectorizado, con autonomía presupuestaria y de gestión. Sin embargo, dicho órgano únicamente tiene facultad a nivel federal, y sólo respecto del Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.

**12. La información reservada** es aquella cuya difusión puede comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado mexicano; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las

estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado; la que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva; o la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

El periodo máximo de reserva será de doce años, contados a partir de la fecha en que se clasifica el documento o expediente, siempre y cuando éste plazo sea el estrictamente necesario durante el cual subsistan las causas que dieron origen a dicha clasificación.

**13. La información confidencial** es la entregada con tal carácter por los particulares a los diversos órganos federales, en donde se contenga información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información el particular en términos de las leyes respectivas; y los



datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de la LFTAIPG.

**14.** *A contrario sensu*, de la garantía de acceso a la información pública se encuentra la garantía a la privacidad y a la intimidad que toda persona por el sólo hecho de serlo tiene derecho.

La privacidad son acciones voluntarias de los individuos que no afectan a terceros, pero que no son del conocimiento público; en cambio, la intimidad es una esfera de las personas que está exenta del conocimiento generalizado de las demás personas.

**15.** El Estado mexicano se encuentra obligado a proteger los datos personales de los individuos que por razón de las funciones de determinados órganos que lo conforman, tienen acceso a los mismos, ya que en caso contrario se puede afectar el derecho a la privacidad e intimidad de las referidas personas.

Asimismo, el Estado debe garantizar el acceso de los ciudadanos a sus datos personales, así como un procedimiento para su corrección, que si bien es cierto está establecido en el Capítulo IV , del Título Primero de la LFTAIPG, el mismo da un tratamiento separado y diversificado de dicho procedimiento.

Lo ideal, sería crear un organismo o Registro Nacional de Datos Personales, que se encargará en primer lugar de recabar toda la información relativa a los datos personales en poder de los “sujetos obligados” a que hace referencia la LFTAIPG, y que tuviera dentro de sus facultades la de coordinar, organizar, homogeneizar y registrar toda esa información, para que a su vez los particulares pudieran acudir a ella, a efecto de solicitar la información, la actualización y corrección de sus datos personales que se encuentren registrados por los mencionados sujetos obligados.

Lo anterior, implicaría múltiples beneficios al existir un sólo organismo que se encargara de administrar todos los datos personales en poder de todos los organismos federales, e incluso los de las entidades federativas, lo cual reduciría en gran medida los procedimientos administrativos de solicitud, actualización y corrección de datos personales, además de que generaría certidumbre jurídica al no encontrarse esos datos dispersos, ya que existiría una base de datos general a la cual estarían constreñidos a cumplir y mantener actualizada los Poderes de la Unión, la Procuraduría General de la República, la Administración Pública Federal, los organismos autónomos constitucionales, los tribunales administrativos federales, cualquier otro órgano federal e incluso los órganos integrantes de las Entidades Federativas, la cual sería igual para todos, obviamente, en el ámbito de sus competencias respectivas.

**16.** La Transparencia dentro de un Estado es la obligación que asume una organización gubernamental de dar a conocer a todos los individuos la información existente sobre determinados asuntos, sin que se establezca a ciertos sujetos en particular, sino más bien crear un sistema que permita el acceso a la información pública a toda aquella persona que desee solicitarla, y sólo en casos excepcionales y debidamente justificados, restringir el acceso a determinada información.

La transparencia dentro de un Estado de derecho y dentro de un gobierno democrático, trae aparejada la rendición de cuentas, que no es otra cosa que entregar por parte de los gobernantes determinada información, resultados del actuar público.

Por tanto, la rendición de cuentas es la forma por la cual los gobernados tienen la posibilidad de exigir a sus gobernantes la prevención, la corrección y la sanción del abuso del poder público, por lo que se obliga al poder a abrirse a la inspección pública; se fuerza a explicar y justificar sus actos; y lo supedita a la amenaza de sanciones. Siendo el derecho al acceso a la información una forma de exigir del Estado dicha rendición de cuentas.

En razón de lo anterior, la rendición de cuentas en el derecho al acceso a la información presupone la obligación de la divulgación de los datos o información solicitada, la recepción de la misma, pero a su

vez involucra la facultad de recibir una explicación, así como el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder otorgado por la propia gente que pide la información.

**17.** La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es el instrumento legal por medio del cual el Estado Mexicano cumple con su función de garantizar el acceso de los ciudadanos a la información pública federal, sin embargo, deja fuera el ámbito local y municipal. Por lo que no se garantiza el acceso a toda la información pública, sino únicamente a la federal. Sin embargo, los Estados Unidos Mexicanos es una Federación que se encuentra conformada por tres niveles de gobierno el Federal, el Estatal y el Municipal, por lo cual existe un gran vacío respecto de este derecho fundamental en las Entidades Federativas que conforman nuestro país.

Por tanto, con tal ordenamiento queda al libre arbitrio de los órganos constituidos de las Entidades Federativas el emitir regulación respecto al derecho de acceso a la información pública, ya que no se encuentran obligados a seguir los lineamientos previstos en la LFTAIPG, ya que conforme al artículo 124 de nuestra Carta Fundamental las facultades que no estén expresamente previstas a autoridades federales se entenderán de la competencia de la autoridades locales. En tal virtud, es potestad de éstas últimas,

publicar alguna legislación local que garantice el acceso de las personas a la información pública de cada Entidad Federativa.

Lo anterior, es así ya que si bien es cierto que nuestra Carta Fundamental prevé que el derecho a la información será garantizado por el Estado, lo cierto es que también señala que lo que no esté expresamente previsto en la Constitución como potestad de la Federación será facultad de las Entidades Federativas, y toda vez que el máximo ordenamiento de este país, no establece los lineamientos generales de cómo se va a garantizar por parte del Estado Mexicano dicho derecho a la información, puede darse el supuesto como pasa en la actualidad que determinados estados de la República no tengan un medio legal que garantice el acceso de los ciudadanos a la información pública, tal es el caso de Hidalgo, Chiapas y Oaxaca; o bien, teniéndose tal ordenamiento, el mismo prevea candados que hacen materialmente imposible el acceso de los gobernados a la información pública.

**18.** Se propone se establezca a nivel constitucional que las Entidades Federativas se encuentran obligadas a crear organismos que se encarguen a nivel estatal y municipal de garantizar el acceso de las personas a la información pública de las Entidades Federativas correspondientes.

**19.** La LFTAIPG crea al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, cuya naturaleza jurídica es ser un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa del acceso a la información y proteger los datos personales en poder únicamente de las dependencias y entidades que forman parte de la Administración Pública Federal, del Poder Ejecutivo y de la Procuraduría General de la República.

Sin embargo, un organismo encargado de garantizar el acceso de la población a la información pública debería tener un rango constitucional, y no ser simplemente un organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado, con autonomía legal.

Por tanto, se propone reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6, a efecto de que se prevea en el mismo al IFAI, se establezcan sus atribuciones, la forma de su integración, así como los requisitos para ser Comisionado del mismo.

De igual forma, se le debe dar competencia para revisar las resoluciones que dicten los órganos encargados de garantizar el acceso a la información pública en las Entidades Federativas, para lograr unificar a nivel nacional los criterios para acceder a la información pública, la clasificación y desclasificación de información

reservada y confidencial, la corrección de datos personales, entre otros. Asimismo, como ya se dijo sería conveniente que dentro del IFAI se estableciera el Registro Nacional de Datos Personales.

Debe ampliarse la competencia del IFAI, para la revisión de las resoluciones que emitan los Comités de Información del Poder Legislativo Federal, de los órganos constitucionales autónomos, de los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal; para lo cual, deberá crearse dentro del IFAI un órgano especializado para la revisión de las resoluciones tratándose de las pronunciadas por los Comités de Información de los demás sujetos obligados, el cual deberá estar conformado por lo menos por 2 Comisionados del IFAI y por un representante de cada uno de los demás sujetos obligados, a fin de exponer los motivos técnicos que llegasen afectar a uno de los referidos sujetos obligados en el ámbito de sus competencias respectivas.

Cabe señalar que tratándose del Poder Judicial de la Federación, en materia de resoluciones que emita su Comité de Información, también deberían ser revisados por un órgano especializado dentro del IFAI, que fuera conformado por 2 Comisionados, por un miembro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal.

Aclarándose, que las resoluciones que fueran emitidas por estos dos órganos especializados no serían definitivas para los demás sujetos obligados, por lo que podrían ser revisadas por el Poder Judicial de la Federación, otorgándosele legitimación no sólo a los particulares sino también a dichos sujetos obligados, pero a éstos últimos sólo en el caso que se afecten intereses patrimoniales de los mismos.

**20.** Se propone otorgarle facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, para que se encargue conjuntamente con las autoridades de educación pública, tanto federales como locales, de promover e incentivar dentro de los programas de educación obligatoria el derecho a la información.



## BIBLIOGRAFIA

- 1) ARISTÓTELES, La Política. Editorial Espasa-Calpe, S.A., 13ª Edición, Madrid, España.
- 2) ARNAIZ AMIGO, Aurora. El Estado y sus fundamentos institucionales. Editorial Trillas. México 1995.
- 3) ATZIMBA BALTAZAR Macías y Juan Pablo Guerrero Amparán. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional. Hugo Concha Cantú, Sergio López-Ayllón, Lucy Tacher Epelstein (coord.). Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.
- 4) BAZÁN, Victor. El Hábeas Data, El derecho a la autodeterminación informativa y la superación del concepto preinformático de la intimidad. Boletín de Derecho Comparado No. 94. Sección de artículos. 1999.
- 5) BURDEAU, Georges. Tratado de Ciencia Política. Tomo I, Volúmen III, México 1984.
- 6) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México 2005.
- 7) CARPIZO, Jorge. Derecho a la Información y Derechos Humanos. Edit. Porrúa. México 2003.
- 8) CARRÉ DE MALBERG, R. Teoría General del Estado. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1998.
- 9) DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- 10) Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Vigésima Primera Edición. Tomo 1. Madrid 1992.

- 11) DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edit. Ariel. México 1996.
- 12) Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Omeba, Argentina, Vol. X.
- 13) ESCALANTE GONZALBO, Fernando. El Derecho a la Privacidad. Edit. IFAI. México. 2004.
- 14) FALCÓN, Enrique M., Hábeas Data. Concepto y Procedimiento. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996.
- 15) GARCÍA MURILLO, José Guillermo. Derecho a la Información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México. Edit. Universidad de Guadalajara, México. 2004.
- 16) GARZÓN VALDÉS, Ernesto. Cuadernos de Transparencia. IFAI. México, 2005.
- 17) GILS CARBÓ, Alejandra M. Régimen Legal de las Bases de Datos y Hábeas Data. Edit. La Ley. Argentina. 2003.
- 18) GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. Valores del Estado en el Pensamiento Político. Editorial Mac Graw Hill. México 1997. Segunda Edición.
- 19) GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo. Apuntes de Teoría General del Estado. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 2003.
- 20) GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto y Esquivel Morales, Ramiro A. El Derecho a la Información y la Acción de Hábeas Data: Un Estudio Legislativo. Edit. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Panamá. 2004.
- 21) HAURIUO, André: "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Ediciones Ariel, 1980.
- 22) HEGEL. G.F. Edit. Juan Pablos Ed. México 2004.
- 23) HELLER, Herman. Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1992.

24) HOBBS, Thomas. Leviatán o la materia forma y poder de una República Eclesiástica y Civil. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 2006.

25) JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 2004.

26) JUNCO ESTEBAN, María Alicia. "El Derecho a la Información: De la penumbra a la Transparencia". Editorial Porrúa. México, 2003.

27) KANT, Immanuel. Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres. Crítica de la Razón Práctica. Edit. Porrúa. México 2000.

28) KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Edit. Porrúa. México 2003.

29) LOCKE, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Edit. Porrúa. México 2003.

30) LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Derecho de la Información en Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana. UNAM. Edit. Porrúa. México 2002.

31) MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe, Editorial Época, S.A. México, 1979.

32) MARVÁN LABORDE, María. La Transparencia y los Archivos (presentación). Edit. IFAI. México.

33) MONTESQUIEU. Del Espíritu de las leyes. Edit. Porrúa. México 2005.

34) PORRÚA Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Vigésimo Tercera Edición. Edit. Porrúa. México 1990.

35) RAPHAEL, D.D. Problemas de Filosofía Política. Edit. Alianza, 1983.

36) RÍOS ESTAVILLO, Juan José. *Derecho a la Información en México*. Edit. Porrúa. México. 2005.

37) ROUSSEAU, Jean Jacques. *El Contrato Social o Principios de Derecho político. Discurso sobre el origen de la desigualdad*. Edit. Porrúa. México 2003.

38) RUIZ EULER, Alexander. *El Ojo Ciudadano y los Recursos Públicos: Una Breve Evaluación de los Alcances de la Ley Federal de Transparencia en Transparencia y Rendición de Cuentas*. Colección Doctrina Jurídica Contemporánea. No. 28. Edit. Fontamara, México.

39) SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernillos de Transparencia*. IFAI. Segunda Edición. México 2005.

40) SANCHEZ Agesta, Luis. *Principios de Teoría Política*. Edit. Edas de Derecho Reunidas. 1990.

41) SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. 15ª Edición. Edit. Porrúa. México, 2000.

42) VERGARA, Rodolfo. *La Transparencia como Problema*. Cuadernos de Transparencia No. 5. Edit. IFAI. México. 2005.

43) VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho Mexicano de la Información*. Harla Oxford. México 2001.

44) WEBER, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México 1986.

45) XIRAU, Ramón. *Introducción a la historia de la filosofía*. UNAM.

46) ZAMORA TECHAREN, Rodrigo. *Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Edit. Porrúa. México. 2003.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa. México 2006.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fracciones I y III. Texto Vigente.

Semanario Judicial de la Federación y su gaceta

Informe de Labores del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al H. Congreso de la Unión 2005.

Lineamientos que deberán observar las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y en la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.

Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos.

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados.

Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares.

Lineamientos de Protección de Datos Personales

Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto presentada por el PRI. Senado de la República. México 2002